



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

정책과정에서 국회와 지방의회의 역할

- 제주민군복합형관광미항 정책 변동과정을 중심으로

2015년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학 전공

정 수 연

정책과정에서 국회와 지방의회의 역할
- 제주민군복합형관광미항 정책 변동과정을 중심으로

지도교수 금 현 섭
이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
정 수 연

정수연의 석사학위논문을 인준함
2014년 12월

위 원 장 노 경 수 (인)
부 위 원 장 김 상 헌 (인)
위 원 금 현 섭 (인)

국문초록

정책은 살아있는 생명체처럼 끊임없이 변화하고 진화한다. 복잡하고 높은 전문성이 요구되는 현대사회에서 이러한 정책변동 과정의 주요 행위자는 행정부라는 것이 일반적인 시각이다. 특히 국방정책은 다른 분야에 비해 고도의 전문성과 보안성이 요구되는 분야로 국회나 지방의회의 접근성과 정책결정권이 더욱 크게 제한되어 왔다.

그러나 우리사회의 다원화, 민주화, 지방화로 국방영역에서 금기시되었던 이익·가치갈등이 수면위로 부상하게 되었고, 국방정책에 있어서도 국민의 대의기관인 국회와 지방의회의 지지가 전제되어야 성공적인 집행이 가능하게 되었다. 따라서 본 연구는 “정책변동과정에서의 국회와 지방의회는 어떠한 역할을 하며, 성공적인 정책추진을 위해 정부는 어떠한 노력을 해야 하는가?”라는 문제의식 하에서 정책의 변동과정을 국회와 지방의회의 역할을 중심으로 분석해 보고자 하였다. 또한 분석사례로 국방정책 중 대표적인 정책변동 사례인 ‘제주민군복합형관광미항 건설 사업’을 선정하였다.

본 연구는 제주민군복합항 사업의 변동과정을 Kingdon의 정책흐름 모형과 체제이론을 적용하여 첫째, 제주해군기지 사업의 의제화 과정, 둘째, 투입 후 정치체제내 전환 단계에서 국회와 지방의회가 Kingdon의 세 가지 흐름에 미치는 영향, 셋째, 국회와 지방의회가 정책에 영향을 미치는 방식의 차이점에 대해 연구하고자 하였다.

그리고 연구결과 첫째, 제주해군기지 사업의 의제화 과정은 Kingdon의 세가지 흐름의 결합으로 설명이 가능하고, 둘째, 국회와 지방의회는 문제의 흐름을 분화시키고, 정책 흐름의 속도 조절, 내용의 수정·보완에 영향을 미쳤으며, 정치의 흐름을 통해 흐름의 재결합을 결정짓는다는 사실을 알 수 있었다. 셋째, 국회는 주로 예산의 심사를 통해 가장 실질적으로 정책의 목표를 결정지었고, 제주도의회는 행정절차와 관련한 동의권 유보를 통해 사업의 추진 속도에 영향을 미치고자 했다는 것 역시

알 수 있었다.

본 연구는 이론적으로는 Kingdon의 세 가지 흐름이 정책변동의 전 과정에서 변화하는 과정을 추적함으로써 정책의 역동적 변동 현상을 보다 자세히 확인할 수 있었고, 국회와 지방의회라는 두 가지 차원의 정치체제의 활동 양상을 분석함으로써 정부의 다차원적 대응전략 마련에 기여할 수 있었으며, 국회와 지방의회가 행사할 수 있는 모든 권한에 대해 종합 분석함으로써 국회와 지방의회의 역할에 대한 설명력을 높였다는 점에서 의의가 있다. 또한 정책적으로는 정부의 성공적인 정책 추진을 위해서 국회, 지방의회의 지지 획득이 필수적이며, 정부의 대국민 신뢰 구축, 군의 이미지 개선이 절실함을 알 수 있었으며, CNDP와 같은 중립적인 공론기관 설치가 필요하며, 무엇보다도 성숙한 시민의식이 중요하다는 시사점을 얻을 수 있었다.

주요어 : 제주민군복합항, 제주해군기지, Kingdon의 정책흐름모형, 국회, 지방의회

학 번 : 2012-21969

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 대상과 범위	3
1. 연구의 대상	3
2. 연구의 범위	5
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	6
제1절 이론적 논의	6
1. 정책변동에 관한 이론적 논의	6
1) 정책변동의 개념	6
2) 정책변동에 관한 이론	7
3) 정책흐름모형과 체제모형	9
2. 국회와 지방의회에 관한 이론적 논의	11
1) 정치체제로서의 국회와 지방의회	11
2) 정책과정에 있어 국회와 지방의회의 기능과 역할	12
제2절 선행연구검토	14
1. 제주민군복합항 건설사업에 대한 연구	14
2. 국회와 지방의회의 정책과정에 대한 영향 연구	16
3. 선행연구의 문제점	18
제3장 연구설계	19
제1절 연구문제 및 연구방법	19

1. 연구문제	19
2. 연구방법	19
제2절 분석의 틀	20
제3절 분석의 변수	22
1. 문제의 흐름	22
2. 정치의 흐름	22
3. 정책의 흐름	22
4. 정책의 창	23
5. 국회와 지방의회의 권한	24
제4장 의제설정 및 투입단계 (2002. 5. ~ 2005. 8.)	24
제1절 진행경과	24
제2절 정책흐름 모형에 의한 분석	27
1. 문제의 흐름	27
1) 평화의 섬 정책과의 양립가능성	27
2) 지역경제 발전 효과	28
2. 정치의 흐름	29
1) 여론의 변화	29
2) 선거와 공약	31
3. 정책의 흐름	32
4. 정책의 창	33
제5장 체제내 전환단계 ; 정책 1기(2005. 9. ~ 2008. 9.)	34
제1절 진행경과	34
제2절 국회의 의사결정	37

1. 예산 심사권	37
1) 2006년 ~ 2007년 예산 심사	37
2) 2008년 예산 심사	38
2. 대정부견제권	39
1) 대정부질문	40
2) 국정감사	40
제3절 지방의회의 의사결정	41
1. 집행기관 견제권	41
1) 도정질문	41
2) 군사기지건설관련특별위원회	42
3) 행정사무조사	44
제4절 각 흐름의 변화와 정책의 창	45
1. 문제의 흐름의 변화	45
1) 입지갈등	45
2) 공군전략기지 건설, 양해각서 사전 유출	47
2. 정치의 흐름의 변화	48
1) 여론의 변화	48
2) 선거와 공약	49
3. 정책의 흐름의 변화	50
4. 정책의 창	52
 제6장 체제내 전환단계 : 정책 2기(2008. 9. ~ 2013. 12.)	53
제1절 진행경과	53
제2절 국회의 의사결정	56
1. 예산 심사권	56

1) 2009년 ~ 2011년 예산 심사	56
2) 2012년 ~ 2013년 예산 심사	56
2. 입법권	58
3. 대정부견제권	60
1) 국정감사	60
2) 조사소위원회	62
제3절 지방의회의 의사결정	64
1. 행정절차에 대한 의견청취 및 동의권	64
1) 환경영향평가서 동의안	64
2) 절대보전지역 변경동의안	65
3) 공유수면매립기본계획에서 반영계획에 대한 의견청취	66
2. 집행기관 견제권	67
1) 갈등해소 특별위원회	68
2) 행정사무조사	69
3. 의견표명권	70
제4절 각 흐름의 변화와 정책의 창	72
1. 문제의 흐름의 변화	72
1) 균형중심 개발 우려	72
2) 지역발전 사업	74
3) 환경훼손	76
2. 정치의 흐름의 변화	77
1) 여론의 변화	78
2) 선거와 공약	79
3. 정책의 흐름의 변화	80
4. 정책의 창	81

제7장 결 론	82
제1절 종합분석	82
제2절 연구결과의 요약	85
제3절 연구의 이론적·정책적 시사점	88
제4절 연구의 한계 및 발전방향	91
참고문헌	93
Abstract	97

표 목 차

<표 2-1> 정책변동의 유형 비교	7
<표 4-1> 의제설정단계 추진일지	26
<표 5-1> 정책 1기 추진일지	36
<표 6-1> 정책 2기 추진일지	54
<표 6-2> 제주민군복합항 예산 집행률	58
<표 6-3> 제주민군복합항 관련 국정감사 시정 및 조치요구사항	61
<표 6-4> 지역발전 계획 주요 내용	76

그 림 목 차

<그림 3-1> 연구의 분석 틀	21
-------------------------	----

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

정책은 살아있는 생명체처럼 전 과정에서 끊임없이 변화하고, 진화한다. 이러한 변화는 정책이 일관되지 못하다는 점에서는 부정적으로 볼 수도 있으나 오늘날과 같이 한 치 앞을 예측하기 힘든 정책환경과 다원적 이해갈등이 지속되는 사회적 맥락 속에서 정책이 공진화(coevolution)하는 과정이라는 점에서는 불가피하고, 또한 바람직한 측면도 있다.

오늘날 이러한 정책 동학(policy dynamics)에 있어 주된 행위자는 행정부이다. 후기산업사회를 넘어 탈근대에 접어든 현대 사회문제의 복잡성과 고도의 전문성을 요하는 정책수요에 대해 국민의 대의기관인 국회나 지방의회의 심의역량은 행정부에 비해 제약이 많다. 더욱이 우리나라와 같이 정부주도의 경제성장을 이룬 발전국가의 경로를 겪어온 개발도상국의 경우 중앙정부로의 권력집중 현상이 심각하다. 따라서 국회나 지방의회는 행정부에 비해 그 영향력이 낮고 통법부, 거수기 혹은 거부점(veto point)의 역할에 그치고 있다는 비판을 받고 있다.

특히 국방정책은 다른 분야에 비해 높은 전문성과 보안성이 요구되는 분야로 국회나 지방의회의 접근성과 정책결정권이 크게 제한된다. 국방정책은 국가정책, 국가목표, 국가전략, 안보정책, 군사정책들을 광범위하게 이해하여야 하고, 국방정책의 오류는 국가 전반에 대하여 심각한 영향을 미치고 국가안보와 직결되기 때문에 고도의 전문성과 기밀성이 요구되기 때문이다(오상준, 2011 : 26). 따라서 위기관리를 위해 신속한 결정이 필요하거나 외교국방상의 전략적 정책과 같이 비밀성과 계속성 및 일관성이 요구되는 경우에는 많은 사람이 공개적으로 참여하여 토의하고 이해당사자간에 타협과 합의가 중시되는 의회의 심의의결이 적절하지 못하게 되고, 따라서 외교국방정책에 있어서는 행정부 우위를 관례적으로 받아들이게 된다(정정길 외, 2003 : 150). 특히 권위주의 시

대에는 민주적인 의사표출의 기회가 제약되어 있었기 때문에 군사시설사업과 같은 국방정책을 둘러싼 갈등이 표면화되는 경우도 적었고, 갈등이 표면화되는 경우에도 위계적 명령이나 도덕적 호소를 통해 이를 해결해 왔기(백일현, 2009 : 1) 때문에 국회는 실질적으로 대정부 견제권을 행사하지 못했다.

그러나 국회는 입법조사처·예산정책처의 설립, 소위원회 제도 운영 등을 통해 전문성을 보완하고 있다. 또한 국회의 입법권·예산심의권은 여전히 정책의 내용을 결정짓는 관건이라는 현실적인 측면과 다원화된 현대사회의 국정사업을 둘러싼 수많은 이익의 표출, 결집, 조정은 국회 본연의 역할이라는 당위적인 측면, 그리고 민주주의와 지방자치제가 내적으로 심화되는 과정을 겪고 있는 한국 정치·사회적 발전경로를 고려할 때 앞으로 정책과정에서 국민의 대의기관인 국회의 중요성과 역할은 점점 커질 것이다.

또한 우리 사회의 다원화·민주화·지방화는 국방영역에서 금기시되었던 이해관계를 둘러싼 다툼과 가치논쟁 등 정책 갈등이 수면위로 부상하게 하였는데(오상준, 2011 : 2), 이는 최근 기무사령부의 과천 이전 사업, 미군기지의 평택 이전사업, 제주민군복합형관광미항 건설 사업 등의 갈등사례에서도 여실히 드러난다. 이처럼 오늘날 국방정책의 수립과 집행은 과거와 같이 폐쇄적이고, 위계적이고, 일방적인 추진 방식에 의존할 경우 정책순응(policy compliance)을 획득하지 못하며, 국민에 대한 설득을 통한 국민의 지지를 기반으로 할 때에만이 성공적인 정책 구현이 가능하게 되었다.

본 연구는 동태적인 정책의 순환과정에서 민의를 대의하는 국회와 지방의회라는 정치체제의 역할에 주목하고자 한다. 즉, “정책의 변동과정에서 국회와 지방의회는 어떠한 역할을 하며, 성공적인 정책추진을 위해 정부는 어떠한 노력을 해야 하는가?”라는 문제의식 하에서 특히 그동안 국회와 지방의회의 견제가 제한되어 왔던 국방정책 영역에 있어 그 정책의 변동과정을 국회와 지방의회의 역할을 중심으로 분석해 보고자 한다. 이를 통해 오늘날 성공적인 정책수립과 안정적인 정책집행을 위한 국회와 지방의회의 역할과 중요성을 확인해 보고 향후 정부의 효율적이고 민주적인 정책 추진을 위한 방안 마련을 위한 시사점을 도출해보고자 한다.

본 연구를 위한 분석 사례로는 제주민군복합형관광미항(이하 제주민군복합항)¹⁾ 건설

사업을 선정하였다. 제주민군복합항 사업은 총 예산 1조원에 달하는 대형 국책사업으로 1993년 최초의 소요결정에서 현재에 이르기까지 20여 년간의 정책결정·집행 기간 동안 최초 제주해군기지 건설이라는 정책목표가 민군복합항 건설로 변경되는 등 역동적인 변화과정을 거쳤고, 첨예한 이익·가치갈등에 의해 정책결정 후 공사 진행마저 많은 어려움을 겪었다. 즉 중앙정치와 지방정치를 아울러 논쟁의 중심이 되었던 대표적인 국방 정책이라는 점에서 정책과정에서 국회와 지방의회의 역할을 분석하기에 적절한 사례에 해당한다.

이하에서는 국방정책이 정치체제에 투입되고, 전환되어 정책변동이라는 결과물을 산출하는 과정과 국회와 지방의회의 역할을 제주민군복합항 건설사업 사례를 중심으로 분석해보고 향후 성공적인 국방정책 실현을 위한 시사점을 도출하여 원활한 정책구현을 위한 제언을 해보고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

1. 연구의 대상

본 연구를 위한 분석 대상사례는 ‘제주민군복합항 건설사업’이다.

제주민군복합항 건설사업은 2006년에서 2015년까지 1조 828억원(국방부 10,294억원, 국토부 534억원)을 투자하여 제주도 서귀포시 강정해안 14.9만평에 해군 기동전단 함정과 대형크루즈선 2척을 동시에 수용할 수 있는 민군복합형 관광미항을 건설하는 사업이다.²⁾

제주민군복합항 건설사업은 1993년부터 건설 필요성이 제기된 이후 2007년 참여정부에서 지역주민 및 제주도의 유치 건의를 수용하여 최초에는 ‘해군 기지’ 건설을 목표로

1) 제주민군복합항과 제주해군기지라는 명칭 사용과 관련하여 최초 제주해군기지사업이 2008년 9월 제주민군복합항으로 최종 확정되기 전의 기간에 대한 논의에서는 ‘제주해군기지’로, 이후에는 ‘제주민군복합항’으로 사용하겠다.

2) 국방위원회, 「제주해군기지 건설의 민군복합형 관광미항 타당성 국회검증 청원에 대한 검토보고서」, 2014년 4월, p.3.

추진되었으나 이명박 정부 출범 후 2008년 9월 11일 개최된 국가정책조정회의에서 국가발전과 지역발전의 조화를 도모하는 차원에서 해군기지 역할 뿐만 아니라, 제주관광 자원을 개발하고 지역경제에 도움이 될 수 있도록 민과 군이 공존하는 ‘민군복합형 관광미항’으로 건설하기로 최종 결정하고, 주민보상 절차를 완료하여 2010년부터 공사를 추진 중이다(국무총리실, 2013 : 56).

제주민군복합항은 우리나라 국내총생산(GDP)의 무역의존도가 82% 수준이고, 교역 물동량의 99.7%가 제주근해를 통과하고 있어 제주 남방해역과 해상교통로에 대한 상시 보호가 필요하며, 북한 및 주변국 위협에 동시 대응할 수 있는 지정학적 길목(Choke Point)에 위치한 제주도에 도서영유권, 배타적 경제수역 및 대륙붕 경계획정 등 해양분쟁 발생 시 신속하게 대응이 가능한 최전방 요새 건설이 요구된다는 경제적·군사적 필요성에 그 정책적 의의가 있다.³⁾

하지만 제주민군복합항 사업은 입지선정에만 5년 이상 소요되었고, 입지선정이 완료된 지금까지도 갈등이 장기화되고 있을 뿐 아니라 이익갈등과 가치갈등의 충돌, 3번의 입지변경과 지역공동체의 붕괴, 군사시설의 경제적 효과 논란, 주민소환투표의 실시와 부결, 다수의 행정소송 제기 등 갈등상황에서 발생할 수 있는 거의 모든 상황들이 연출되었다(오상준, 2011 : 4). 또한, 제주민군복합항을 둘러싼 찬반 논의와 갈등해결을 위한 대안 모색은 국회의 예산심의 시 수차례의 부대의견 첨부와 예산 삭감, 국회 예결위 ‘제주해군기지(민군복합형기항지)사업 조사소위원회’의 구성, 제주도의회의 행정사무조사, ‘군사기지건설 관련 특별위원회’ 및 ‘해군기지건설 갈등해소 특별위원회’ 구성 등 중앙정치와 지방정치를 아우르는 논쟁의 중심에 서있었다.

따라서 제주민군복합항 사업은 장기간의 정책과정에서 정책목표 수정이라는 큰 변동과 수차례 정책 집행의 지연이 발생했다는 점에서 정책의 동태성을 잘 설명할 수 있을 뿐 아니라 국회와 지방의회 내에서 문제 해결을 위한 활발한 논의가 있었다는 점에서 정책변동과정에서의 국회와 지방의회의 역할 연구를 위한 분석대상 사례로 적절하다.

3) 제주민군복합형관광미항 건설사업단 홈페이지(<http://jejunbase.navy.mil.kr/>), “왜 필요할까요?” 자료 요약정리, 2014년 5월 10일 검색.

2. 연구의 범위

본 연구의 내용적·시간적 범위는 다음과 같다.

먼저 내용적 범위는 최초 국방부(해군) 내부적으로 제주해군기지 정책이 결정된 이후 외부적으로 공론화되고, 의제설정과 정책변동이 이루어지는 과정을 중심으로 분석하고자 하며, 특히 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름이 국회와 지방의회라는 정치체제 내에서 어떻게 변화하는지를 살펴봄으로써 정책과정에서 국회와 지방의회의 역할을 확인해 보고자 한다.

시간적 범위는 2002년에서 2013년까지로 설정하도록 하겠다. 최초 합동참모회의에서 신규소요 결정, 국방중기계획 반영 등 군 내부의 의사결정이 이루어지던 1993년에서 2001년까지는 공론화 이전의 최초의 정책결정 단계로서 본 논의에서 제외하고, 2002년부터 2013년의 기간을 분석의 대상으로 삼고자 한다. 이 기간을 의제설정단계와 정치체제 투입 후 전환단계로 나누고, 후자는 다시 정책 1기와 정책 2기로 나누어 분석하도록 하겠다. 즉 의제설정 기간은 김대중 대통령의 전략기동함대 기지건설 필요성의 언급이 이루어지고, 함상토론회를 통해 제주해군기지 건설의 필요성에 관한 공론화가 시작된 2002년 5월부터 국회에서 최초의 관련 예산이 심사되고, 도의회에서 유보되었던 제주해군기지 재추진에 문제가 언급되기 시작한 2005년 8월까지로 설정하였고, 체제에 투입된 이후 2005년 9월에서 2008년 8월까지는 ‘제주해군기지’ 건설을 목표로 사업이 추진된 정책 1기, 국가정책조정회의에서 ‘민군복합형 관광미항’ 건설로 정책 목표를 변경하고 공사를 추진하고 있는 2008년 9월부터 2013년 12월말 현재까지는 정책 2기로 나누어 살펴보고자 하겠다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 이론적 논의

1. 정책변동에 관한 이론적 논의

1) 정책변동의 개념

정책(policy)의 개념에 대해서는 학자들마다 관점에 따라 달리 정의하는데, “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침”으로 정의하고, 정책목표, 정책수단, 정책대상집단 등으로 구성된다(정정길 외 3인, 2003 : 53-57)고 보는 시각이 가장 일반적이다.

이러한 정책은 환경과 상호작용하며 끊임없이 변화한다. 정책의 개념이 다양한 만큼 정책변동(policy change)에 대한 개념도 다양한데, Hofferbert(1974)는 정책변동을 특정 정책이 집행되기 이전에 새로운 정책이 다시 산출되는 것으로, Mucciaroni(1995)는 정책이 집행되기 이전에 현저하게 달라지는 것을 정책변동으로 보았으며, 정정길(2005)은 정책변동을 그 정책내용의 변동만이 아니라 정책집행방법까지 포함한다고 설명하고 있다(이영재, 2012 : 17-18). 정책의 변동은 정책의 전 과정과 전 영역에 걸쳐 일어나는 것이므로 본 연구에서는 정책변동을 정책내용(정책목표와 수단, 대상집단 등)의 변동만 아니라 정책집행방법(서비스 제공체계상의 변화를 비롯한 SOP상의 변화 등)까지 포함하며, 정책결정에서 일어나는 정책의 수정·종결만이 아니라 집행단계에서 일어나는 변화를 포함하는 것으로 보는(정정길 외 3인, 2003 : 834) 광의의 개념에 따라 논의를 진행하고자 한다.

일반적으로 정책변동의 유형은 4가지로 나눌 수 있는데 정책혁신(policy innovation), 정책승계(policy succession), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination)이 그것으로(유훈, 2009 : 140), 그 개념과 특징을 비교하면 아래의 표와 같다. 제주민군복합항 사업정책의 변동결과가 어떤 유형의 정책변동인지 역시 앞으로의 연구를 통해 분석해 보도록 하겠다.

<표 2-1> 정책변동의 유형 비교⁴⁾

구 분		정책 혁신	정책 승계	정책 유지	정책 종결
개 념		새로운 정책결정	근본적인 수정	정책 지속	정책 중단, 소멸
특 성	조 직	조직 신설	기존조직 개편	조직개편 불필요	기존조직 폐지
	법 률	법률 제정	기존법률 개정, 신법률 제정	법률개정 불필요	관련법률 폐지
	예 산	예산 확보	기존예산 있음 (예산이체 필요)	예산과목 불변 (증액, 예비비 필요)	관련예산 삭감

이러한 정책변동은 사회경제적 환경의 급변, 정책수혜자의 가치관 변화, 최고 정책관리자의 교체, 정책집행조직의 불응, 기술변동, 사회적 사건, 정책오차, 정책일관성 상실 등의 이유로 발생한다(양승일, 2006 : 67-73). 정책이 정권변화나 정책집행가의 불응, 근시안적 판단과 오류, 다른 정책과의 모순·갈등 등으로 인해 자주 변화할 경우 그 비일관성으로 국민의 혼란과 정부의 신뢰성 상실을 가져올 수 있다. 그러나 급변하는 환경에 대처하고, 다양한 정책 수혜자의 요구에 반응하기 위한 정책변동은 바람직하고, 필수 불가결하다.

2) 정책변동에 관한 이론

(1) 점증적 변동과 근본적 변동에 관한 이론

4) 유훈, 「정책변동론」 (서울 : 대영문화사, 2009), p.143 표 재구성

정책변동의 속도와 변화정도를 설명하는 이론에는 단속적 균형이론과 신제도주의 이론, 패러다임변동 이론 등이 있다. Baumgartner & Jones의 ‘단속적 균형이론’에 의하면 정책은 상대적으로 긴 기간의 안정과 짧은 순간의 큰 변화가 반복적으로 나타나는 단속적인 특징을 보이는데, 소수 기득권자의 정책독점 상황에서 정책은 보수적이고 점증적으로 변화하나 사회적 충격을 주는 큰 사건의 발생으로 새로운 관점이 지배적 관점을 대체할 때 정책은 크게 변동한다고 한다(한석태, 2013 : 436-438). 반면 ‘역사적 신제도주의’에 의하면 기존 제도는 새로운 제도가 취할 모습을 제약하는 경로의존성(path-dependence)을 가지나 역사적 전환점(historical junctures)에 이르렀을 때 매우 급격하고 간헐적으로 변화한다고 한다(정정길 외, 2003 : 902). 또한 Hall은 영국 경제정책의 변동을 통해 ‘패러다임 변동(paradigm shift)’에 의거 근본적인 정책변동이 가능하며, 이러한 패러다임 변동은 안정기, 변이의 축적기, 실험기, 권위의 손상기, 경합기, 새로운 패러다임의 정착기로 이행한다고 주장한다(유훈, 2009 : 155).

(2) 미시적 변동과 거시적 변동에 관한 이론

정책변동을 행위자 중심의 미시적 관점에서 분석하는 이론에는 ‘정책옹호연합 모형’과 ‘이익집단 위상변동 모형’을 들 수 있고, 거시적 관점에서 분석하는 이론에는 ‘정책흐름 모형’이 있다. Sabatier의 ‘정책옹호연합모형’에서는 장기간에 걸친 정책과정의 변동을 이해하기 위해 하위체제 내 정책에 관한 신념과 자원을 공유하여 나름대로의 전략을 지니고 있는 ‘옹호연합(advocacy coalition)’을 분석단위로 상정하고, 이러한 옹호연합과 안정적 혹은 역동적 외부요인과의 상호작용, 정책학습에 의한 신념체계의 수정을 통해 정책변동을 설명한다(양승일, 2006 : 89-93). Mucciaroni는 ‘이익집단 위상변동(reversals of fortune) 모형’을 통해 정책의 유지 또는 변동에 영향을 미치는 정치체제 외부의 상황적 요소들을 의미하는 이슈맥락(issue context)과 입법부나 행정부의 지도자들을 포함한 구성원들이 특정한 정책이나 산업에 대하여 지니고 있는 선호나 행태를 포괄적으로 지칭하는 제도적 맥락(institutional context)이 특정한 이익집단에 유리할 때는 그 이익집단에게 유리한 정책이 유지되거나 불리한 정책이 유리하게 변동하여 이익집단의 위

상이 상승한다고 주장한다(정정길 외 3인, 2003 : 857). 반면 Kingdon의 ‘정책흐름모형’은 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름이 우연히 결합될 때 정책의 창이 열림으로써 정책의 변동이 일어난다고 설명한다는 점에서 거시적 관점의 이론이라고 볼 수 있다(박계옥, 2013 : 272).

3) 정책흐름모형과 체제모형

본 연구에서는 정책흐름모형과 체제모형의 결합을 통하여 제주민군복합항 사업의 변동과정을 분석해보자 한다. 따라서 두 이론을 보다 자세히 살펴보고 본 연구에의 적용가능성을 살펴보겠다.

(1) 정책흐름모형

J. W. Kingdon에 의해 제시된 정책흐름모형(policy stream model)은 Cohen, March & Olsen의 쓰레기통 모형을 정책현상에 적용한 것으로 서로 무관하게 자신의 규칙에 따라 흘러 다니는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름이 결합하여 정책의제설정이 이루어진다는 것이 핵심이며, 원래 정책의제설정과 정책대안의 구체화 과정을 설명하기 위한 모형이었으나 정책변동의 설명에도 적용되고 있다(정정길 외, 2003 : 858).

주요 개념으로 첫째, 문제의 흐름(problem streams)은 사회경제적 상태가 정책결정자에게 문제로 정의되는 방식을 포함하여 문제속성, 문제상태, 문제인식 그리고 문제의 해결가능성에 관한 흐름을 말하고, 둘째, 정치의 흐름(political streams)은 정치이념의 사회적 부침, 이익집단 및 지지 캠페인, 선출 공직자의 교체, 행정부 내 업무관할변동 등과 같은 정치적 요인을 말하며, 셋째, 정책의 흐름(policy streams)은 사회문제를 다루기 위해 생성되는 생각으로 구체적으로는 정책대안이나 문제의 해결책을 의미한다(한석태, 2013 : 443). 그리고 이러한 세 가지 흐름은 서로 아무런 관련이 없이 자신의 고유한 규칙에 따라 흘러 다니다 사회적 사건이나 정치적 사건의 발생이 점화장치가 되어 결합하는 정책의 창(policy window)이 열리는데 이때 세 흐름을 합류시키는데 주도적인 역

할을 하는 것은 정책기업가(policy entrepreneurs)로 자신이 가진 시간, 에너지, 명성, 재력 등의 자원을 투자하여 정책의 창이 열리도록 하는 정책 주창자의 역할을 한다(정창훈, 2012 : 11).

정책흐름모형은 정책분석가와 연구자들을 지나치게 탈정치적인 것으로 취급한다는 점, 의사결정의 제도적 맥락에는 거의 관심을 두지 않는다는 점, 예측보다 현상에 대한 이해와 설명에 더 힘을 쏟아 예측에 한계가 있다는 점 등에서 비판을 받기도 하지만 단일렌즈로 정책형성과정의 다양한 단계를 연계하여 설명하는데 유용하고, 혁신적인 정책변동을 설명하는데 통찰력을 제공한다(공병영, 2012 : 24-25).

국방정책은 대체적으로 선례가 없고 불확실한 상황 속에서 이루어지는 결정으로 비정형적 결정이다(오상준, 2011 : 30). Kingdon은 정책결정자가 우수한 소수의 대안 중 선택을 하는 합리적 정책결정 과정보다는 수많은 아이디어가 변화되고 재결합되는 진화적인 과정을 통해 경쟁하고, 살아남아 결국 정책으로 채택되는 과정(evolution of public policy ideas)을 설명하고자 했다(Kingdon, 2010 : 124). 제주민군복합항 역시 선례가 없는 국내 최초의 민군복합형 항만을 건설하고자 하는 정책으로 공론화 이후 정치권, 시민단체, 정부 등 다양한 주체의 참여에 의해 민군복합항으로 성격이 변화하고, 수정·보완의 ‘진화적 과정’을 거쳤다는 점에서 정책흐름모형의 적용이 가능하다. 또한 문제·정치·정책의 흐름이라는 단일렌즈를 통해 정치체제 투입 전과 체제 투입 후 정책변동과정을 일관되게 설명할 수 있게 한다는 점에서도 정책흐름 모형의 적용은 유용하다.

(2) 정치체제모형

정치체제(political system)란, 전체사회의 지지를 얻기 위해 환경에서 오는 요구를 권위있는 결정으로 전환시키는 사회 내 일단의 제도와 활동으로, 체제론적 관점에서 공공정책이란 사회의 요구와 지지에 대해 정치체제가 반영하여 이를 일련의 결정과 활동들로 전환시켜 산출한 것이다(한석태, 2013 : 64).

체제는 구성요소(elements)와 요소들간의 상호작용(inter-relationships) 및 환경과 이

를 구별하는 경계(boundary)를 중요한 구성요소로 하며, 어떤 행정체제의 특성은 그 행정체제를 둘러싼 정치·경제·사회·문화적 환경이 어떠한가에 따라 다르게 나타난다(김항규, 2009 : 64). 또한 정치체제는 요구(demand)와 지지(support)라는 두 가지 종류의 투입(input)을 환경으로부터 받아들여 투입을 산출물로 변화시키는 전환(conversion)의 활동을 하고, 요구에 대응되는 결과인 산출(output)을 환경에 내보내며, 환류(feedback)를 통해 산출에 대한 환경의 반응을 점검하여 체제를 환경에 적응시킨다(정정길 외, 2003 : 88-91).

이러한 체제론적 시각은 변화를 설명하지 못하고 보수적이라는 점, 의제의 선택적 진입과 관련하여 문지기(gatekeeper)가 왜 특정 사회문제를 좋아하고 싫어하는지에 대한 본격적 논의가 없다는 점, 체제 내 전환과정에 대한 설명이 부족하다는 점(김항규, 2009 : 64 ; 한석태, 2013 : 66) 등의 한계가 있다. 그러나 정책결정 과정을 설명하는 개념 틀로서 오늘날의 정치·행정 과정의 이해에 많은 도움을 준다.

본 연구에서는 제주민군복합항 정책변동의 과정을 체제론의 단계를 적용해 분석하되, 체제론의 한계인 변화와 전환과정에 대한 설명력 부족 문제를 정책흐름모형으로 보완하여 Kingdon의 세 가지 흐름이 정책의제로 설정되고, 체제 투입 후에 어떠한 변화를 거쳐 정책변동이라는 결과물을 산출하는지를 설명해보고자 한다.

2. 국회와 지방의회에 관한 이론적 논의

1) 정치체제로서의 국회와 지방의회

근대국가에 있어 의회란 국민 또는 주민의 공선에 의하여 선출된 의원을 구성원으로 하는 회의체이며, 국가 또는 지방정부의 중요한 의사를 결정하는 의사기관을 의미하는데 의회는 크게 국가의 의회이자 국민의 대표로 구성되는 국회와 지방정부의 의회이자 주민의 대표로 구성되는 지방의회로 구분된다(김동훈, 2002 : 228-229).

우리나라 민주주의의 심화와 지방자치단체의 확대는 맥을 같이 한다. 지방자치는 자유민주주의 실현을 위한 필연적인 제도로서 그 가치는 지역주민과 유리되어 있는 중앙

집권적 권력구조에서 탈피하여 지역주민의 참여와 지지를 기반으로 구성된 지방정부가 풀뿌리 민주주의와 민본행정의 이념을 구현하는데 있는데, 우리나라의 경우 1961년 지방자치가 중단된 이후 1995년에 본격적으로 지방자치가 실시된 것은 지방자치와 민주주의가 동일시되는 정치적 환경 속에서 지방자치 실시 약속은 정권의 정통성을 확보시켜줄 중요한 상징으로 이용될 정도였기 때문이다(이청수, 2011 : 27-28).

정치체제를 정치활동을 담당하는 조직이나 기관으로 보게 되면 국회, 행정부, 대통령 실 등이 모두 정치체제의 하위체제, 또는 구성요소가 될 수 있는데(정정길 외, 2003 : 88) 민주주의 정치체제 하에서 정책의 내용을 결정짓는 법률·조례와 예산의 최종심의권을 지닌 국회와 지방의회는 핵심적 하위체제이므로 본 연구에서는 국회와 지방의회의 역할을 중심으로 정책변동의 흐름을 살펴보고자 한다.

2) 정책과정에 있어 국회와 지방의회의 기능과 역할

(1) 국회의 기능과 역할

국회의 기능과 역할을 살펴보면, 근대사회 이전에는 전제군주나 전체주의적 통치자의 정책수행에 정당성을 확보하는 수단으로서 영향력 있는 국민집단의 동의나 지지를 얻는 장치의 역할을 했으나 근대사회에 들어와서는 전통적인 입법·대표기능 외에 다원화되고 분화된 사회의 다양한 욕구를 정치체계가 수렴해 사회 갈등구조를 공동체적 시각에서 통합하는 등 그 기능이 변하고 있다(김영래, 2004 : 22).

국회의 기능과 역할은 대표적으로 아래의 네 가지 정도로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 국회의 대표적인 기능으로 법률을 제정, 개정, 폐지하는 입법기능을 들 수 있다. 비록 정책과 법률이 동일한 것은 아니지만 중요한 정책일수록 그 기본은 법률의 형태를 취하는 경우가 많아 입법권을 통하여 국회는 강력한 정책결정권을 행사할 수 있다(정정길 외, 2003 : 146).

둘째, 국회는 예산과 결산을 심의하는 재정통제권을 가진다. 예산을 정책 및 사업을 포함한 개념으로 본다면 예산 집행이란 예산이 정하는 바에 따라 정해진 활동이나 사

업의 목표를 달성하는 일련의 과정으로 이는 곧 정책 집행과정에 해당한다(윤영진, 2010 : 187). 따라서 예산과 결산은 국회에 의한 행정부의 중요한 통제수단이며, 예산의 변화는 곧 정책의 변동이라 볼 수 있다.

셋째, 국회는 대정부 견제기능을 가진다. 대정부 견제권으로는 대정부질문, 국정감사 및 조사, 탄핵소추권 등이 있는데 특히 국정감사와 조사는 국회가 국정을 감시, 비판하고 입법활동과 예산심의를 위하여 필요한 정보 및 자료를 획득하여 행정부의 정책설정이나 정책집행에서 나타날 수 있는 잘못된 부분을 찾아내고 이를 시정하게 하는데 그 의의가 있다(김현우, 2010 : 363).

마지막으로 국회는 갈등해결, 사회통합, 청원 접수 및 처리 기능 등을 수행하는데 특히 오늘날과 같이 정책갈등이 증폭되고 있는 다원화된 사회에서 국민은 국회에 대해 갈등해결의 정치를 기대하고 있다.

(2) 지방의회의 기능과 역할

지방의회의 권한은 그 형식에 따라 분류하면 일반적으로 의결권, 선거권, 감사권, 감사청구권, 행정감사 및 조사권, 청원수리권, 동의권 등으로, 내용에 따라 분류하면 입법에 관한 권한, 재정에 관한 권한, 집행기관에 대한 감시적 권한, 의견을 표명하는 권한, 자율적 권한 등으로 나눌 수 있다(김동훈, 2002 : 254). 국회와 지방의회가 공통적으로 가지는 기능인 입법적 기능, 예산의 심의·의결 기능, 대정부 견제 기능을 중심으로 지방의회의 기능과 역할을 국회의 권한과 비교하여 살펴보면 아래와 같다.

첫째 지방의회는 조례의 제정, 개폐권을 가진다. 조례는 국회의 입법권에 해당하는 것으로 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정·시행하는 자치법규이다(이청수, 2011 : 285). 조례는 지방자치권에 근거하여 제정하는 자주입법으로 법령의 범위 내에서 자치단체 고유사무와 단체위임사무에 관해 주민의 권리와 의무를 규정할 수 있다. 다만 국회가 제정하는 법률의 테두리 안에서 혹은 그 위임 범위 내에서 제정할 수 있고, 그 효력도 자치단체 내에 한정된다.

둘째 지방예산의 심의·의결권을 가진다. 지방예산은 해당 지방자치단체의 사업계획이

반영되어 있는 1년 동안의 수입과 지출의 예정적 건적표로서 지방자치법과 지방재정법에 의하여 지방자치단체가 일정한 형식에 따라 편성하고 지방의회의 심의 의결을 거쳐 확정되며 집행한 후에는 지방의회의 결산승인을 받아야 한다(이청수, 2011 : 322). 지방예산은 국가 예산과 달리 주체와 내용이 다양하고, 자율적인 면도 가지고 있으나 수입과 지출에 있어 국가에 많이 의존하고 있다는 점이 다르다(최민수, 2002 : 109).

셋째 지방의회는 집행기관에 대해 감시적 권한을 가진다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 정책을 결정할 뿐 아니라 그 정책이 주민의 복지증진을 위하여 적합하게 집행되고 있는가를 감시하여 집행기관이 위법·부당한 처리를 하였을 때에는 시정조치를 요구할 수 있는 권한을 가진다(김동훈, 2002 : 307-308). 구체적으로는 행정사무감사·조사권, 지방행정사무 처리현황의 보고와 질문에 관한 권한, 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인권 등이 있다.

넷째 기타 지방의회도 국회와 마찬가지로 갈등해결, 사회통합, 청원 접수 및 처리기능, 의견청취 및 동의권 등을 수행한다. 지방의회의 부가적 권한 중 의견표명권(결의문의 채택, 의견서의 제출)은 직접 주민의 의사를 수렴하여 의회의사로 표명한다는 점에서 민의수렴기능에서 가장 적극적인 기능에 해당한다(손준영 외, 2000 : 5-7). 의견표명권이란 지방의회의 의결사항 중 개별법에 의하여 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하는 것으로 지방의회가 갖고 있는 의결권과 감시권에 대한 보완적, 부가적 권한이지만 그 정치적 효력은 매우 크다(이청수, 2011 : 473 ; 김동훈, 2002 : 332).

제2절 선행연구검토

1. 제주민군복합항 건설사업에 대한 연구

제주민군복합항 건설사업은 정책과정이 장기간 소요된 만큼 정책 시기별·국면별로 선행연구의 주제나 초점이 달라져왔다. 정책결정 초기의 선행연구는 정책 목표와 내용의

타당성 검토 측면에서 제주해군기지가 제주도에 미치는 경제적 효과를 분석(노준현, 2007 ; 이종주, 2006 등)하거나 제주 평화의 섬과 양립할 수 있는지에 대한 논의(유재만, 2006 ; 고대원, 2007 등)가 주를 이루었으나 해군기지에서 민군복합항으로 정책이 변동된 후에는 갈등의 양상과 원인을 분석하고 갈등관리방안에 대한 정책적 시사점을 분석하는 연구와 그동안 이루어져왔던 언론의 담론구조를 분석하는 연구(이영운, 2011 ; 김세윤, 2013 등)가 다수 수행되었다. 이하에서는 제주민군복합항 정책의 변동과정을 분석하고 정책과정 개선을 위한 시사점을 도출하고자 하는 본 연구의 성격을 고려, 갈등관리 측면을 분석대상으로 다룬 선행연구를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

먼저 주용범(2013)은 제주해군기지를 둘러싼 정책하위체계 내에 있는 찬성과 반대 옹호집단의 상호작용과정을 심층적으로 논의하고자 정책네트워크의 사회연결망 분석을 한 결과 정책집행과정의 정책불응에서 반대옹호연합과 찬성옹호연합간의 네트워크 구조가 유사하며, 각 옹호집단은 사건의 국면별로 정책네트워크가 변화함을 밝혀내고 향후 정책방향에 대한 고려사항으로 폐쇄행정에서 개방행정으로의 전환, 정책지연의 최소화, 중재기관의 역할에 대한 충분한 검토, 적극적인 정책홍보 등이 필요함을 주장하였다.

김길웅(2013)은 제주해군기지의 갈등사례를 갈등단계별로 구분하여 각 단계에서 갈등의 요인들이 갈등의 전개과정에 어떠한 영향을 주었는지 분석하고, 갈등의 단계별로 요구되는 접근방법을 제시해 향후 군사시설 입지와 관련된 효과적인 갈등관리 방안을 모색하고자 했다. 분석결과 제주해군기지 갈등사례의 경우 주민참여 배제, 의견수렴의 불충분성, 보상에 대한 불만, 갈등조정기구의 부재 등이 각 단계별 갈등의 원인으로 작용했으며, 대안으로 지역주민의 실질적인 참여보장, 의사소통 통로의 확보, 전문적인 조정단의 구성 등을 제시했다.

강민철(2012)은 시스템 공학에서 사용되는 FMECA 기법⁵⁾을 제주해군기지의 입지갈등 사례에 적용 분석함으로써 효과적이고 과학적인 갈등관리 전략을 제시하고자 했으

5) 강민철(2012)에 의하면 FMECA(Failure modes, Effects, and Criticality Ananlysis)기법이란, 시스템 내 가능성 있는 모든 고장 또는 결함을 식별하기 위해 시스템 공학에서 사용하는 기법으로 행정학적 입장에서 입지갈등 문제에 적용하였고, 이는 총 4단계의 절차(① 갈등영향 분석, ② 갈등요인분류, 갈등우선순위 결정, ③ 갈등요인에 대한 AHP를 적용한 설문과 가중치 결정, ④ Modeling & Simulation을 통한 갈등양상 예상과 대응)로 구성된다.

며, 분석결과 군의 민간과의 적극적인 의사소통, 제3자에 의한 적극적이고 적시적인 중재와 조정이 중요한 갈등관리방안임을 강조했다.

오상준(2011)은 ‘제주해군기지 건설 갈등의 복잡화·일상화·장기화·치열화가 어디에서 비롯되는가?’라는 문제의식 하에서 민군관계, 정책결정, 정부 간 관계, 지방정치라는 네 가지 접근방법을 통해 갈등형성요인을 규명하고자 했으며, 제주해군기지 건설의 주된 갈등형성요인은 절차적 정당성의 미흡득이라는 ‘지방정치적 요인’과 국방의 특수성이라는 ‘민군관계적 요인’에서 비롯되고 있다는 결론을 도출했다.

김은주(2008)는 제주해군기지 건설사업을 둘러싼 공공갈등을 사례로 하여 갈등시기별 공공갈등관리에 영향을 미친 요인에 관해 분석하였고, 분석결과 기존 비선호시설 입지 갈등에 영향을 미치는 네가지 요인, 즉 이슈 특성, 제도 요인, 행위자 요인, 환경 요인 모두 군사시설 입지 갈등에도 동일하게 영향을 미친다는 결론을 도출하였다. 이에 따라 향후 갈등관리에서도 갈등단계별 네 가지 요인에 적절히 대처할 수 있도록 갈등관리 방안을 도출해야함을 주장하면서 국방부내 갈등관리 전담기구의 필요성, 갈등관리를 위한 지방자치단체장의 민주적 리더십과 적극적 문제해결 의지의 중요성 등을 강조하였다.

2. 국회와 지방의회의 정책과정에 대한 영향 연구

국회에 관한 선행연구에는 대부분 특정사례를 중심으로 입법과정을 분석한 연구가 지배적이었고, 일부 예산심의(신혜리, 2013)나 국정감사의 등 각종 국회 운영의 문제점 및 개선방안(서재한, 2013)을 논의한 연구가 이루어져왔다. 지방의회에 대해서는 효율적인 운영방안(김현수, 2013), 전문성 제고 방안(허재권, 2002), 집행기관과의 관계(전영권, 2011), 의정활동 평가·만족도(이상호, 2013)에 대한 연구가 많았다. 정책과정에서의 국회와 지방의회의 역할에 대한 논의를 중심으로 선행연구를 살펴보면 아래와 같다.

정책과정에서의 국회의 역할에 관한 연구로서 김상숙(2013)은 Kingdon의 정책흐름모형을 통하여 유통산업 규제 법안이 정책 의제가 된 17대 국회 시기부터 국회를 통과한 18대 국회 시기에 이르는 정책 의제 설정 및 형성 과정을 분석하고, 사회 문제가 정책

의제로 설정되고 정책 형성에 이를 수 있었던 성공과 실패 요인을 도출하였다. 연구결과 국회 상임위원회에서 전문위원을 중심으로 위원회 대안을 만들고, 이를 토대로 상임위원회 야당 의원들이 강력하게 합의안을 도출함으로써 정책 형성에 이를 수 있었으나 행정부의 일관된 반대에 밀려 정책의 적시성을 놓쳤을 뿐 아니라, 정치적 합의에 의해 타협점을 찾다 보니 효과성도 의문시되는 결과를 가져왔다고 한다.

또한 박하정(2008)은 정권별로 노인복지관련 입법과정의 정책네트워크 분석을 통하여 우리나라 정책네트워크가 사회복지정책 산출에 어떠한 영향을 주는지 밝히고자 했는데, 연구결과 정책네트워크는 정책과제의 속성, 정치·사회적 환경변화, 민간단체의 참여정도에 따라 여러 유형으로 출현할 수 있으며, 특히 앞으로 사회복지정책에 있어서 국회와 정부간 역할관계는 국회의 역할이 계속 강화되면서 행정부 못지않게 국회중심 정책네트워크가 활성화되고 확대될 것으로 예상하였다.

정책과정에서의 지방의회의 역할에 관한 연구로서 양진규(2009)는 관광정책결정과정에서 관광정책네트워크 형성이 행위자 간의 상호작용을 거쳐 거버넌스를 지향할 때 바람직한 정책결정 방향으로 나아갈 것이라는 전제 하에 제주도 관광정책의 네트워크 특징을 섬 관광정책 포럼 결정과정 사례, 제주관광공사 설립과정 사례를 통해 그 특징을 살펴보고 실증조사를 통해 제주도의 관광정책네트워크의 구축과 운영방안을 제시하였다. 사례분석결과 1990년대에 비하여 현재 다양한 정책행위자들의 참여를 통한 정책결정이 이루어지고 있으나, 여전히 지방정부의 영향력이 강하며, 지방의회의 영향력은 기대 수준보다 약한 것으로 나타났다.

또한 장래숙(2010)은 지방의회 입법활동 사례로서 대전광역시 출산장려 및 양육 지원에 관한 조례제정과정을 분석하였다. 지방의회의 사회복지정책 결정과정 분석틀을 실증적 사례를 적용하여 분석한 결과 의제형성 단계에서 지방의회는 시민 및 사회단체의 참여를 통한 연대성을 이끌어 내지 못했고, 정책형성 단계에서는 대안을 파악하기 위해 간담회 개최와 주무부서와의 의견을 조율하는 절차는 진행되었으나 적극적인 주민에 대한 의견수렴이 이루어지지 않았으며, 정책채택 단계에서는 집행부 활동을 견제하기 위한 시민 및 사회단체와의 지속적인 연대와 의회 내 토론의 부족으로 출산장려 및 양육지원정책이 축소되어 결정되었음을 알 수 있었고 이러한 연구내용을 토대로 지방의

회 의원의 사회복지정책 입법활동의 바람직한 방향을 제시하였다.

3. 선행연구의 문제점

제주민군복합항 사례에 관한 선행연구에서는 주로 정책 추진과정의 갈등 원인을 정부의 일방적이고 폐쇄적인 의사결정에서 찾고 참여와 소통을 통한 장기적인 갈등관리 방안을 제시했다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 그러나 첫째, 연구주제가 갈등의 원인 분석과 갈등관리라는 측면에 치우쳐있다. 둘째, 문제해결 과정에서 다양한 행위자 중 도지사의 독주가 두드러지고 영향력은 절대적이라 평가하는 반면 정당이나 국회의원, 도의회의 역할은 미흡하다고 판단하거나(오상준, 2011 : 205), 공공갈등 발생 시에 가장 중요한 정치적 행위자는 지방자치단체장으로 보는(김은주, 2008 : 140) 등 국회나 지방의회의 행위에 대한 관심이 매우 부족하다.

또한 국회에 대한 선행연구에서는 입법과정이라는 한 측면에서 대해서만 분석한 사례가 대부분이었고, 지방의회의 경우 주로 지방자치단체장과의 관계나 능력 제고라는 측면에 분석이 집중되어 있었다.

본 연구는 기존 연구들과 비교하여 다음과 같은 차별성을 가지고 있다. 본 연구에서는 정책변동 과정에서 국회나 지방의회를 정치적 조건으로 간주하기 보다는 핵심 정치체제로서 전환과정에서 주도적인 영향력을 미치는 주요 행위자로 분석의 초점을 두고자한다. 또한 그동안 도외시 되었던 지방의회의 정책결정과정에 대한 역할을 국회차원과 함께 살펴보고자 하며, 이를 위해 제주민군복합항 사례를 둘러싼 국회와 지방의회의 입법권, 예산 심의권, 대정부 견제권 등 그 권한을 행사하는 과정을 종합적으로 분석해보도록 하겠다.

제3장 연구설계

제1절 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구는 정책변동과정에 대한 국회와 지방의회의 영향에 대해 연구하기 위해 제주 민군복합항 건설 사업을 사례로 선정하여 아래의 3가지 연구문제를 분석해 보고자 한다.

연구문제 1 제주해군기지 사업은 어떠한 과정을 거쳐 의제화 되었는가?

연구문제 2 투입 후 정치체제 내 전환 단계에서 국회와 지방의회는 Kingdon의 세 가지 흐름에 어떠한 영향을 미쳤는가?

연구문제 3 국회와 지방의회가 정책에 영향을 미치는 방식은 어떻게 다른가?

제주민군복합항 건설사업의 변동과정을 통해 이상의 연구문제 분석을 함으로써 국회와 지방의회라는 정치체제가 정책변동 과정에서 수행하는 역할과 중요성을 확인해 보고 성공적인 정책 추진을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 질적연구, 사례연구의 방법을 선택하였으며 자료조사는 문헌연구를 실시하였다. 연구의 방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 질적연구(qualitative research)이다. 질적연구란 사회현상에 관한 자

료를 수집하기 위하여 사용되는 일련의 비통계적 탐구기법과 과정을 의미하며, 연구자가 연구문제에 관련하여 수집한 단어, 상징, 그림, 기록, 인공물 등의 질적자료를 활용하여 주관적으로 해석하며, 비판적으로 분석하는 연구를 말한다(남궁근, 2013 : 357-358).

둘째, 연구방법으로 사례연구(case study)를 선택하였다. 사례연구는 독특한 특성을 가진 개인, 집단, 프로그램, 정책결정 등 소수 사례를 심층적으로 연구하는 것이다(남궁근, 2013 : 390). 정책의 사례연구는 구체적인 정책을 중심으로 정책의 전개과정 및 정책에 영향을 미치는 요인을 심도있게 분석할 수 있다는 장점이 있고, 계량적인 분석방법의 한계로 지적되고 있는 행위자들 간의 정치적인 움직임이나 정책과정의 동태적인 측면을 구체적으로 파악할 수 있다(김길수, 1996 : 8). 또한 단수 또는 소수의 사례로부터 도출된 결론을 일반화하기에는 곤란하다는 비판이 있지만, 연구대상이 되는 사례를 대상으로 여러 가지 변수를 동시에 심층적으로 분석하기 때문에 깊이 있고 풍부한 정보를 제공하며 시간의 변화에 따라 대상이 어떻게 변화하는 가를 관찰할 수 있는 장점이 있다(이영재, 2012 : 6). 따라서 정책변동과정의 동태적 전개과정과 주요 행위주체의 영향 및 역할에 대한 연구를 수행하는 데에 있어 사례연구의 방법이 적절하다.

셋째, 본 연구는 자료 수집을 위해서 2차 자료수집의 방법을 선택하였다. 2차 자료란 다른 목적을 위해 이미 수집된 자료로서 연구자가 자신이 수행중인 연구문제를 해결하기 위해 사용하는 것으로 시간, 비용을 절약할 수 있고, 시간적·공간적 제약을 받지 않는다는 장점이 있다(남궁근, 2013 : 601-602). 본 연구는 2002년부터 2013년까지 12년 동안의 국회 및 제주도의회의 회의록을 주요 분석 자료로 선정하였고, 신문기사와 국무총리실, 제주민군복합항 건설사업단 등 관계기관의 홈페이지 및 발행자료, 국회 상임위 검토보고서, 활동결과 보고서, 연구논문 등을 2차 자료로 활용하였다.

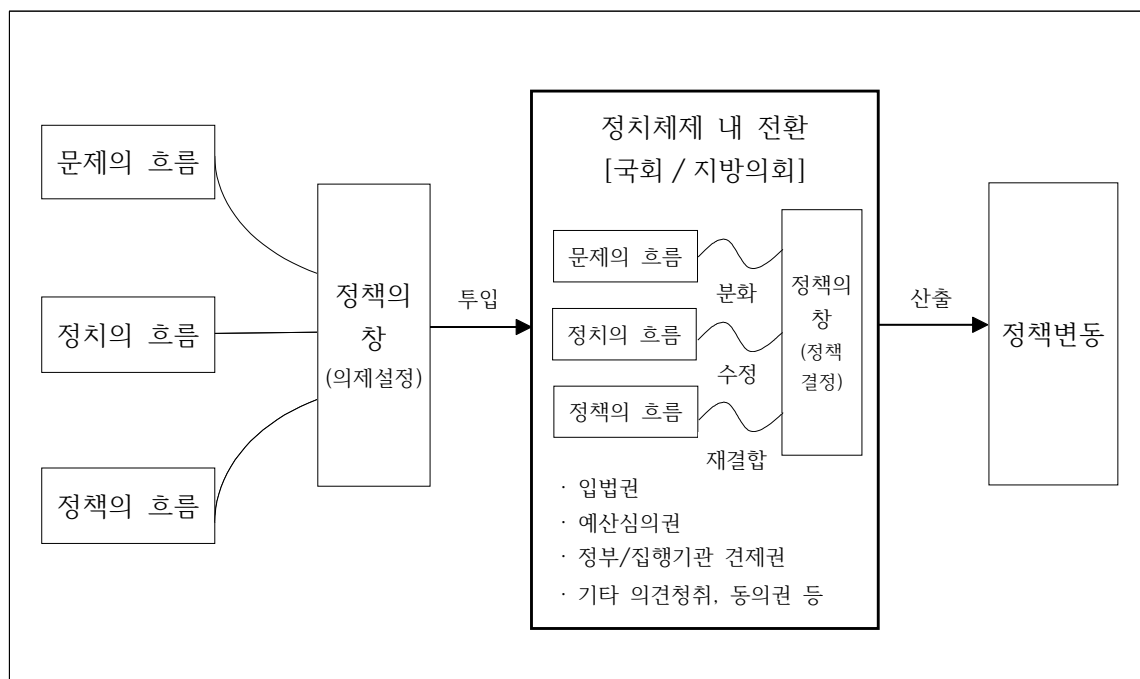
제2절 분석의 틀

제주민군복합항 사업은 비정형적인 과정을 거쳐 군사기지 건설에서 민군복합항 건설로 정책목표가 변동이 된 사례이다. 따라서 비정형적 의사결정과정을 잘 설명하고, 정

책·문제·정치의 흐름이라는 단일렌즈를 통해 정책변동과정을 일관되게 분석할 수 있는 Kingdon의 정책흐름모형의 적용은 유용하다. 또한 그러한 변동과정에서 국회와 지방의회라는 정치체제의 역할을 설명하기 위해 체제이론을 도입하되 체제이론의 한계인 체제 내 전환과정에 대한 설명력 부족 부분을 정책흐름모형으로 보완하고자 한다. 즉, 체제 투입 전에는 의제설정이라는 정책의 창이 열리는 과정을 설명하고, 투입 후 전환과정에서 세 가지 흐름이 정치체제에 의해 지속적으로 변화하고, 수정되고, 재결합하여 정책변동이라는 결과물을 산출하게 되는 과정을 설명하게 될 것이다.

이상의 분석의 틀을 유형화하면 <그림 3-1> 과 같다.

<그림 3-1> 연구의 분석 틀



제3절 분석의 변수

1. 문제의 흐름

Kingdon에 의하면 문제는 지표, 사건, 위기, 환류, 예산 등을 통해 정의된다(Kingdon, 2010 : 90-115). 이 때 ‘문제(problem)’는 단순한 ‘상황이나 조건(condition)’과 다른 것으로 지각적·해석적 요소(perceptual, interpretive element)에 의해 ‘정의(definition)’되는 것이다(Kingdon, 2010 : 109-110). 즉, 정책결정자들이 여러 사회문제 중에서도 특정 문제에 대해 관심을 가지고, 문제해결을 위해 어떠한 조치를 취해야 한다고 여기게 되는 상황을 문제의 흐름이라 볼 수 있다.

본 연구에서는 제주해군기지 건설이라는 1차적 정책결정 이후 이 정책을 둘러싼 각종 ‘문제제기’와 시간의 흐름에 따른 ‘문제의 분화’를 중심으로 문제의 흐름을 분석해 보도록 하겠다.

2. 정치의 흐름

정치의 흐름은 국가분위기, 조직화된 정치세력, 정권 교체나 의회 내 의석수 변화, 업무관할의 변화, 협상을 통한 정치권의 합의 등으로 구성된다(Kingdon, 2010 : 145-164). 핵심행정부의 교체와 정당의의석수의 변화는 각 정당별로 정책문제 및 정책대안에 대한 우선순위가 변화하는 계기를 제공하고, 이익집단의 활동이나 국민의 여론에 따라 핵심행정부와 정당은 활동하게 되므로 이들의 변화에 따라 정책은 변동하게 된다(신동준, 2012 : 14).

본 연구에서는 정책 추진과정에 실시되었던 ‘선거와 후보자들의 공약’, ‘찬반단체의 활동과 여론조사 결과’ 등을 중심으로 정치의 흐름을 분석해 보겠다.

3. 정책의 흐름

Kingdon은 연구자, 의회 참모, 관료, 학자, 이익집단의 분석가 등 다양한 정책공동체들 사이에서 떠다니는 아이디어(policy primeval soup)로부터 대안과 제안이 발생하고 선택되는 과정을 생물학적 자연선택의 과정에 비유했다(Kingdon, 2010 : 116). 또한 아이디어는 변화와 재조합 등 진화의 과정을 거치며, 기술적 타당성, 가치의 수용가능성, 예산이나 대중의 묵인과 같은 제약조건을 충족하는 아이디어는 살아남을 확률이 높고, 그 중 문제에 대한 해결방안을 제공하는 대안은 정부의제(governmental agenda)로 채택될 확률이 높다고 한다(Kingdon, 2010 : 116-144). 대안의 흐름에서는 여러 가지 방법과 다양한 토론과정을 통해 자신들의 대안이 고려되도록 하는 노력들이 포함된다(공병영, 2012 : 102).

본 연구에서는 제주민군복합항 건설사업의 추진과정에 관여한 다양한 ‘정책공동체(정부, 국회와 지방의회, 연구기관, 협의체 등)의 활동’, ‘정책대안의 변화’를 중심으로 정책의 흐름을 살펴보겠다.

4. 정책의 창

Kingdon은 세 개의 독자적인 흐름이 결합(coupling)하게 될 때 정책의 창이 열리며, 이러한 흐름이 결합하는데 있어서 ‘정책기업가(policy entrepreneur)’가 중요한 역할을 담당한다고 한다(Kingdon, 2010 : 179). 정책기업가란 그들이 선호하는 미래의 정책에 대한 보답으로 기꺼이 자신이 갖고 있는 자원을 투자하는 사람들을 가리킨다(공병영, 2012 : 102). 정책의 창은 세 가지 흐름이 함께 결합하는 경우에 열리지만 그렇지 않은 상황에서도 열릴 수 있는데 정권교체, 의회 의석분포나 이념의 변화와 같은 정치적 흐름에 의해 열리는 경우가 가장 빈번하지만, 예측불가능한 정치적, 사회적 사건에 의해 열리기도 한다(김상숙, 2013 : 13).

본 연구에서는 세 가지 흐름을 결합시키기 위한 ‘정책기업가의 역할’을 중심으로 정책의 창이 열리는 과정을 살펴보도록 하겠다.

5. 국회와 지방의회의 권한

국회와 지방의회는 법률·조례 제개정권, 재정 통제권, 정부·집행기관 견제권 등의 기능을 공통적으로 수행한다. 이중 상임위에서의 질의·답변, 대정부질문(도정질문), 국정감사(행정사무감사), 예산 심의는 국민의 대의기관으로서 집행부를 견제하기 위해 행사되는 가장 일반적이고 통상적인 권한이다.

본 연구에서는 해당 분석기간 중 Kingdon의 세 가지 흐름에 영향을 크게 미친, 주목할 만한 권한 행사내용을 중심으로 국회와 지방의회의 정책과정에 대한 역할을 살펴보고자 하겠다.

제4장 의제설정 및 투입단계 (2002. 5. ~ 2005. 8.)

정책의제설정은 정책과정의 첫 단계로서 사회 내 산재해 있는 제반 사회문제들 중에서 특정 문제를 정부가 정책적 차원에서 검토하기로 결정하는 과정을 의미한다(이윤식, 1990 : 697). 이러한 정책의제 설정과정은 환경과 정책결정체제가 상호작용하여 정책환경으로 부터의 요구 및 지지의 투입이 이루어지는 단계로 정치와 행정이 겹쳐지는 핵심적인 부분이고, 정책과정에 참여자들이 처음으로 등장하는 단계이며, 정책문제의 우선순위를 결정하는 성격을 지니고, 정책결정단계에서 찾아내어야 할 정책대안들이 제시된다는 점에서 중요성을 가진다(조성호, 2006 : 162-163).

제1절 진행경과

제주 해군기지의 군사적·경제적 의의는 다음과 같다(국무총리실, 2013 : 55). 제주 남방해역은 우리나라 전체 교역 물동량의 대부분이 통과하고 제주남방해역 대륙붕에는

약 230종의 지하자원이 매장되어 있으며 이어도 해양과학기지가 위치하는 등 인적·물적 자원의주 해상교통로이자 국가의 생명선으로서 경제적·군사적으로 매우 중요한 전략 요충지이다. 뿐 아니라 현재는 제주도와 부근의 바다를 지키기 위해 부산·진해·목포에서 해군이 출동해야 하므로 이 기지들로부터 제주도 남방해역까지는 거리가 멀어 상황발생 시 함정들이 작전을 전개하는 데 많은 시간이 소요되지만 제주해군기지가 건설되면 해군은 제주도에서 이עד까지 8시간 이내에 출동이 가능하여 제주 남방해역에서 상황발생 시 주변국보다 신속하게 도착하여 현장을 관리할 수 있다.

이러한 필요성에 따라 김영삼 정부 시절인 1993년 12월 국방부는 제156차 합동참모회의에서 제주해군기지 소요를 결정하고, 1995년 국방중기계획(1997~2001년)에 제주해군기지 건설계획을 처음으로 반영하였다. 또한 2001년 7월 해군은 화순항에 해군 전용부두를 수용해 달라는 요청을 해양수산부에 하였고, 해양수산부는 이러한 해군의 제의를 반영한 2차(2002~2011년) 연안항 항만기본계획(안)을 작성하였다.

제주해군기지 건설을 위한 해군과 해양수산부 간의 업무협조가 진행되는 가운데 해군은 2002년 5월 합상토론회를 통해 본격적인 공론화를 시도하였다. 또한 같은 해 6월 해양수산부는 2차 연안항 항만기본계획 수립을 위해 제주지역 연안항 기본계획(안)에 대하여 지역주민의 의견을 수렴하였다. 이 기본계획(안)에 따르면 기존에 여객·일반화물부두로 계획했던 화순항 북·서쪽이 ‘보안항구’로 변경되었고, 이 보안항구에 대해 해양수산부가 “남부해역권의 방어를 위해 해군부두를 조성하는 것으로 해군측이 화순항에 군부대 시설에 따른 접안부지를 요청했다”고 밝힘으로써⁶⁾ 제주도민 사회에 제주해군기지 건설 계획이 알려지게 되었다.

2002년 7월 해군본부는 화순항 해군부두 건설계획을 발표하였다. 해군본부는 우근민 제주도지사 및 관계자에게 제주해군기지는 제주도 주변해역 국익과 해상교통로 보호를 위한 국가안보전략 차원에서 추진하는 사업으로 2006년부터 2010년까지 6,200억 원을 투입하여 화순항 민항과 마리나 부두 사이 1,500m의 방파제를 건설하여 최첨단 함정이 정박하게 되며, 해양 안보 확보, 해상범죄 차단, 지역경제 활성화와 고용 창출, 관광객 유치 등의 긍정적 효과를 가져올 것이라고 설명했다.⁷⁾

6) “해군전략기지 건설 가시화 화순항 기본계획에 대규모 보안항구 포함”, 「제민일보」, 2002년 6월 28일.

7) “제주 화순항 해군부두 건설, 2006년 착수”, 「연합뉴스」, 2002년 7월 11일.

그러나 찬반논란이 거세지자 높아지자 제주도는 여론조사를 실시하였고, 반대 의견이 더 높자 그 결과를 근거로 2002년 10월 해양수산부에 해군부두 건설 반대의 입장을 전달하였다. 그리고 같은 해 12월 중앙항만정책심의회가 화순항 해군부두 건설계획을 ‘유보’ 결정함으로써 제주해군기지 사업은 잠정 중단되었다.

2년 동안 수면 아래로 가라앉아 있던 해군기지 문제는 2005년 3월 해군이 ‘제주해군기지 건설 추진기획단’을 만들고, 홍보자료를 배포하는 등 본격적인 사업 재추진에 나서고, 같은 해 8월 위미지역에서 해군기지 유치를 건의하면서 다시 제주도 내에 뜨거운 현안으로 부상하게 되었다. 비슷한 시기에 최초의 제주해군기지 예산안이 국회에 제출되고, 제주도 의회에서도 다시 해군기지 재추진 문제가 거론되기 시작하면서 제주해군기지 사업은 정부의제(governmental agenda)화하여 정치체제에 투입되었다.

<표 4-1> 의제설정단계 추진일지⁸⁾

시 기	내 용
1993.12.	제주해군기지 신규소요 결정(제156차 합동참모회의)
1994. 9. ~ 2002. 5.	제주 화순항 해군전용부두 소요반영 협조(해군↔해수부)
2002. 5. ~ 2002.12.	제주해군기지 관련 찬·반 논쟁 * 간담회, TV토론회 등 실시
2002. 5.16.	함상토론회 개최
2002.10.12.	화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회 결성
2002.10.31.	제주도, 해양수산부에 ‘반대 입장’ 표명 * 여론조사 결과 반대 우세(찬성 25%, 반대 58%)
2002.12.26.	해양수산부 「항만개발 기본계획」 반영 유보 * 중앙항만 정책심의회에서 ‘장래구역’으로 명시
2003. ~ 2004.	해군, 친해군화 활동 및 해군기지 추진계획 재검토
2005. 3.29.	제주해군기지추진기획단, 화순항 해군기지 주민 홍보 시작
2005. 4. 6.	안덕면 비상대책위 구성
2005. 4.11.	화순리 반대대책위 구성
2005. 4.12.	제주발전연구원 연구활동 * 화순항 해군기지 건립에 따른 타당성 검토
2005. 4.29.	안덕면 사거리 반대대책위 구성
2005. 5.16.	도민 반대대책위, 제주해군기지관련 청와대 공개서한 발송 * 6월 제주도 평화포럼 이전까지 입장 표명 요구

8) 제주민군복합항 건설사업단 홈페이지(<http://jejunbase.navy.mil.kr/>), ‘제주민군복합항 발자취’ 게시 자료, “제주해군기지 추진경과-I(강정마을 선정까지)” 내용 재구성, 2014년 5월 10일 검색.

시 기	내 용
2005. 5.17.	제주 종교단체 연합 반대성명 발표
2005. 5.20.	제주 안보·보훈단체(14개) 해군기지 지지성명 발표
2005. 6. 7.	제주도지사, 제주해군기지 관련 논의중단 발표
2005. 8. 9.	위미1리 유치희망

제2절 정책흐름 모형에 의한 분석

1. 문제의 흐름

제주해군기지 사업이 공론화된 2002년 이후 의제화 단계 초기의 주된 쟁점은 제주해군기지 정책과 제주 평화의 섬 정책과의 양립 가능성 문제, 지역경제에 대한 발전효과 정도에 관한 문제에 집중되어 있었다.

1) 평화의 섬 정책과의 양립가능성

첫 번째 쟁점인 제주 평화의 섬과의 양립가능성 문제와 관련하여 반대측은 제주해군기지는 평화의 섬과 배치되며, 미 MD 체제와의 연동으로 제주도는 동북아 분쟁지역이 될 가능성이 크다고 주장하였다.

평화의 섬 구상은 1991년 4월 제주도에서 개최된 한·소 정상회담과 같은 해 5월 태평양의 평화유지를 위한 국제회의에서 문정인 교수 등의 주제발표(신혼여행의 섬에서 평화의 섬으로)를 통해 본격 전개되었는데 2000년 1월 제주도개발특별법에 ‘세계평화의 섬’ 지정 조항을 신설하고, 2005년 노무현 대통령이 재가함으로써 제주도는 세계 평화의 섬으로 지정 공포되었다.⁹⁾ 세계 평화의 섬은 제주의 미래상과 발전의 기본방향을 제시하고 있는데 자연과 인간의 조화를 추구하는 환경 친화적 개발, 지방과 중앙 그리고 세계와의 교류확대를 의도하는 국제자유도시, 4·3의 아픔을 상생으로 승화, 제주도민의 복

9) 세계 평화의섬 홈페이지(<http://www.peace.jeu.kr/>), “논의의 전개과정” 정리, 2014년 5월 10일 검색.

지공동체 구현, 남북한 화해협력과 동북아 평화번영의 전진기지로서의 역할 등이 그것이다.¹⁰⁾

이러한 평화의 섬 구상과 제주해군기지 건설은 명백히 배치된다고 주장하는 측에서는 해군기지에 이지스함이 배치되면 중국, 일본 등 주변국을 자극하고 불필요한 긴장과 갈등을 유발하여 동북아 평화를 위협하고, 미국의 미사일방어체제(MD)에 편입하게 되어 분쟁의 전초기지화 될 가능성이 높아 제주도는 유사시에 공격목표가 될 것이라 우려했다.

그러나 찬성측에서는 무장 없이 평화를 지킬 수 없으며,¹¹⁾ 하와이, 싱가포르, 시드니와 같이 해군기지와 평화의 섬은 양립가능하다고 반박하였다. 특히 해군은 화순항 해군부두가 미국의 MD체제와 전혀 무관하다는 입장을 밝히기도 하였는데¹²⁾ 그럼에도 불구하고 2005년 모슬포에 알뜨르 비행장에 공군전략기지 건설 의혹까지 더해져 ‘지역 군사기지화’ 가능성이 제기되면서 제주도민 사회 내에서 논란은 가열되었다.

2) 지역경제 발전효과

두 번째 쟁점은 해군기지 건설의 경제적 파급효과에 관한 문제이다. 2002년 7월 해군본부가 밝힌 화순항 해군부두 건설계획에 의하면 해군기지는 화순항 민항과 마리나 부두 사이에 열린공간으로 자연친화적인 미항과 첨단 함정 등의 관광자원화를 통한 국내·외 관광객 유치 증대, 6,200억원 규모의 대규모 시설사업과 고용창출, 5,000명이 넘는 인구 유입과 세수 증대 등의 지역경제 활성화 효과를 가져 온다고 한다.¹³⁾

10) 세계 평화의섬 홈페이지(<http://www.peace.jeu.kr/>), “추진전략” 정리, 2014년 5월 10일 검색.

11) “노 대통령 ‘무장없이 평화없다’ 해군기지 당위성 강조”, 「노컷뉴스」, 2007년 6년 22일.

12) “해군본부 ‘화순항, 미국 MD정책과 무관’”, 「제민일보」, 2002년 11월 24일

해군본부는 ‘미국의 대중국 봉쇄를 위한 핵함정 및 핵잠수함 전진기지화 시도’ 주장과 관련해 “화순항 해군부두는 미국을 비롯한 다른 나라 해군이 사용하는 것이 아니라 대한민국 해군이 우리의 해양안보를 위해 사용하는 것”이라고 반박했다. “MD편입 및 핵전진기지 등은 근거 없는 주장”이라고 일축했다. 이어 “해군의 한국형 구축함사업은 80년대부터 방위력 개선 계획의 일환으로 우리 군의 노후장비 대체와 미래 안보환경에 효율적으로 대처하기 위해 추진해 온 것”이라며 “그 중에서도 KDX-Ⅲ 함정의 전투체계로 선정된 이지스체계는 대공 방어능력을 강화해 함정 및 인접한 전략목표를 방호하기 위한 것으로 미국 본토 방위를 목표로 하는 MD체계와는 무관하다”고 강조했다. 해군본부는 특히 “극히 일부이긴 하지만 화순항 해군부두 건설계획이 미국의 MD체제를 위한 것으로 폄하시키고 이지스함 때문에 한반도에 긴장이 조성되고 제주도가 주변국의 표적이 된다는 주장에 대해 유감스럽게 생각한다”고 밝혔다.

13) “화순항 ‘해군부두’ 건설계획 공개 파장”, 「제민일보」, 2002년 7월 11일.

하지만 반대측에서는 해군이 제시한 건설공사 및 예산 집행에 따른 지역경제 파급효과와 복지 혜택이 지나치게 부풀려지거나 과장되어 있고, 군사보호구역 설정에 따른 주민 통제와 지역개발 제한은 오히려 지역발전에 제약이 되어 유무형의 주민피해가 발생하며, 군사기지에 의존하는 경제체제는 오늘날의 경제 시스템에 맞지 않다고 주장하였다.

2. 정치의 흐름

제주해군기지를 둘러싼 찬반논란으로 옹호연합이 결성되고, 시위가 발생하였다. 찬반단체의 활동은 여론을 주도하였고, 여론의 변화는 사업의 유보와 재개, 대통령 후보자의 공약에 영향을 미쳤다.

1) 여론의 변화

제주해군기지 건설의 찬성단체에는 재향군인회, 해병대전우회와 같은 보훈단체, 대한건설협회 제주도회 등 건설·부동산 단체, 제주여성경제인연합회 등이 있고 이러한 찬성단체들은 다시 연합하여 제주사랑범도민실천연대, 제주해군기지 범도민유치위원회를 결성하였다. 반대단체는 제주환경운동연합, 제주참여환경연대, 제주경실련 등으로 역시 이러한 도내 반대단체들이 연합하여 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회를 결성하였다.

이러한 찬반 단체의 활동은 2002년 말 제주해군기지 건설의 유보결정에 따라 잠시 수그러들지만 2005년 사업 재추진에 따라 움직임을 재개하여 기자회견, 입장 및 성명 발표, 시위, 탄원서 제출 등의 활동을 하였다. 그리고 이러한 활동은 여론을 주도하고, 문제의 심각성과 우선순위를 높여 체제 투입 가능성을 높이는 역할을 했다.

구체적으로 2002년 7월 찬성측인 제주도재향군인회는 국가안보와 지역발전에 기여하는 부두건설이 될 수 있도록 힘을 모아야 함을 강조하는 성명을 냈고, 2005년 5월 도내 14개 찬성단체들은 기자회견을 갖고 ‘해군기지가 들어서면 미사일방어기지가 되고, 유사

시 최우선적으로 공격대상이 된다’는 식으로 주장한다면 대한민국에 군부대가 있을 곳이 어디에도 없다며 반대측의 논리를 반박하기도 했다.

2002년 7월 제주환경운동연합, 전국농민회총연맹 제주도연맹, 민주노총 제주본부 등 반대단체들 역시 해군기지 건설이 철회되어야 한다는 성명을 냈으며, 같은 해 10월 ‘화순항해군기지 반대 안덕면대책위원회’는 양정규·현경대·고진부 의원 등 제주출신 국회의원과 각 정당 및 관계부처에 해군기지 설치계획 철회를 요구하는 탄원서를 제출하였다. 또한 2005년 5월 반대 도민대책위원회는 화순항 해군기지에 대한 입장을 밝혀줄 것을 요구하는 공개서한을 청와대에 전달하기도 하였다.

제주도민사회가 제주해군기지를 놓고 분열되자 다양한 기관에서 수차례의 여론조사가 실시되는데, 제주해군기지 건설 사업이 도민사회에 알려진 직후 2002년 7월 제주경실련이 실시한 도민여론조사 결과에 따르면 찬성이 39.1%, 반대가 29%로 찬성의견이 반대의견보다 10% 포인트 이상 높게 나타났다.¹⁴⁾ 그러나 도민사회 내 갈등이 심화되자 2002년 10월 제주도가 코리아리서치센터에 의뢰하여 도민 1,065명을 대상으로 화순항 해군기지 건설계획에 대한 여론조사를 실시한 결과 반대가 58.2%로 찬성 24.9%에 비해 2배 이상 높게 나타났다.¹⁵⁾

부정적인 여론이 높아 제주도는 해양수산부에 도민 공감대가 형성되지 않은 상태에서 해군부두 건설사업을 추진하는 것은 곤란하며, 도민들은 화순항이 당초 계획대로 물류 중심의 관광미항으로 개발하기를 기대하고 있다는 입장을 해양수산부에 전달하는데 이에 따라 2002년 12월 중앙항만정책심의회에서 해군기지 건설을 위한 보안항구 예정수역을 미래 수요에 대비한 ‘장래구역’으로 설정함으로써 해군기지 사업은 2년간 유보되었다.

2005년 해군의 제주해군기지 사업 재추진 이후 실시한 여론조사에서는 남제주군을 제외한 나머지 지역, 즉 제주시, 서귀포시, 북제주군 지역은 찬성 비율이 반대보다 높았다.¹⁶⁾ 또한 제주발전연구원이 같은 해 5월 실시한 여론조사에서는 해군기지 건설이 평

14) “도민들 화순항 해군부두 건설 긍정적”, 「제민일보」, 2002년 7월 14일

15) “‘제주 화순항 해군부두 반대’ 60%”, 「동아일보」, 2002년 10년 25일.

16) “‘계층구조 개편 안다’ 35%…해군기지 건설은 찬성 많아”, 「한라일보」, 2005년 4월 22일.

화의 섬 이미지에 미치는 영향에 대해 도민은 긍정 의견이 30%, 부정 의견이 27.9%로 근소한 차이를 보였고, 제주경제에 미치는 효과에 대해 도민 61.6%가 ‘좋아질 것’으로 응답하였다.¹⁷⁾ 즉, 2002년도에 비해 찬성여론이 증가하고, 경제적 효과에 대한 높은 기대로 2005년 8월 위미지역이 유치를 신청하면서 유보되었던 사업에 대한 논의를 재개할 수 있는 분위기가 마련되었다.

2) 선거와 공약

2002년 12월 제16대 대통령 선거가 치러졌다. 대선을 앞두고, 제주해군기지 건설계획에 대해 한나라당 이회창 후보와 민주당 노무현 후보는 충분한 의견수렴을 통한 결정이라는 입장을, 민주노동당 권영길 후보는 반대의 입장을 표명했다. 구체적으로 이회창 후보는 지역 주민의 의사를 도외시킨 일방적인 강행은 옳지 않으며, 도민의 여론을 충분히 수렴한 바탕 위에서 제주도의 장래와 국가안보를 종합적으로 고려해 결정되어야 한다고 밝혔고, 노무현 후보 역시 제주지사와 충분히 협의하고 도민의견을 반영해 나가는 등 합리적인 절차를 거쳐 국가적 차원에서 신중하게 결정할 문제라고 하였으나 권영길 후보는 평화의 섬 제주가 냉전의 상징적인 공간으로 변모되어서는 안된다는 점을 들어 해군기지 건설계획은 철회되어야 한다고 주장하였다.¹⁸⁾

특히 노무현 대통령은 후보시절 화순항 해군기지 반대 안덕면·범도민대책위와 가진 간담회 자리에서 지역민의 의견수렴이 가장 중요하기 때문에 주민들이 동의하지 않는 사업은 하지 않는 것이 원칙이므로 “화순항 문제를 백지에서 완전 재검토 하겠다.”고 밝히는데¹⁹⁾ 이는 당선 이후 2002년 말부터 2년여 간 사업이 유보되는 데에 영향을 미치게 되며, 2002년도에 잠깐 의제화가 되었던 제주해군기지 정책이 정부의제로 채택되지 못하고 정책의 창이 닫히는 계기가 되었다.

하지만 2005년 6월 대정부질문에서 김우남 의원(열린우리당, 제주시 북제주군을)의 질문에 대해 이해찬 국무총리는 이 사업이 해군 단독사업이 아닌 ‘국책사업’이며, 평화

17) “제주발전연구원 화순항 해군기지 여론조사 결과”, 「제민일보」, 2005년 5월 30일.

18) “[대선후보 릴레이 인터뷰] 이회창, 노무현, 권영길”, 「한라일보」, 2002년 11월 27일 ~ 11월 29일.

19) “감굴, 농민아들 노무현이 살린다”, 「한라일보」, 2002년 12월 12일.

의 섬과 양립되도록 추진하겠다는 사업 추진의지를 밝혔고,²⁰⁾ 해군기지 예산이 처음으로 정부안으로 편성되어 국회로 제출되는 등 김대중 정권에 이어 노무현 정권에서도 해군기지 사업 추진의 맥은 이어져간다.

3. 정책의 흐름

의제설정 단계에서의 주요 정책공동체는 해군과 제주도이다. 이 기간 동안 해군은 토론회, 정책설명회, 홍보자료 배포, 예산안 편성·제출 등의 활동을 통해 해군기지 건설 추진을 위해 노력하였다. 제주도는 유보적인 입장을 취하면서도 제주발전연구원에 화순항 건설계획에 따른 영향분석을 의뢰하는 등 입장정리를 위해 고심하였다.

해군기지 건설은 김대중 대통령의 언급과 함상토론회를 통해 정부 내에서 추진되던 계획이 처음으로 공론화되었다. 김대중 대통령은 해군 사관학교 졸업식 연설에서 2001년과 2002년 연이어 대양해군 건설의 필요성을 강조하고, 첨단 입체전력으로 구성된 전략기동함대 구상을 밝혔다. 2002년 5월 해군은 제주항 비로봉함에서 ‘제주국제자유도시 개발과 해양 안보’라는 주제의 제9회 함상토론회를 개최하여 해군기지의 필요성에 대해 공론화를 시도하는데, 특히 이 자리에서 외교안보연구원 이서항 교수는 ‘국제자유도시의 안전보장’이라는 제목의 논문에서 “제주도에 기동함대를 전개시킬 수 있는 전략기지를 건설해야만 제주도의 안보를 각종 해양위협으로부터 확실히 보장할 수 있다”고 강조하고, “제주도가 투자나 사업·관광이 자유로운 도시가 되기 위해서는 무엇보다 주변해역의 안전이 보장되어야 하는데, 기동함대는 이러한 해양안보를 확보하는 역할을 적극적으로 수행할 수 있다”며 제주도에 전략기동함대 기지 유치의 필요성을 주장했다.²¹⁾

20) 제17대 국회 제254회 제4차 국회 본회의(경제에 관한 질문) 회의록, 2005년 6월 9일

김우남 의원이 제주해군기지 재추진에 대한 입장과 국책사업 여부에 대해 묻자 이해찬 국무총리는 “이 사안은 제주도 도민들과 충분히 더 협의를 해서 추진할 사안이라고 지금 판단을 하고 있습니다. 다만 제주도민들이 생각하는 것처럼, 이것이 평화의 섬을 만드는 데 장애가 되지 않겠느냐 하는 우려를 하시는 것 같은데 그런 차원이 아니고 평화의 섬을 만드는 일하고 또 국가안보 차원에서 하는 일이 서로 양립될 수 있도록 그렇게 하도록 하겠습니다. 이 사안은 해군 단독으로 하는 사업은 아니고요, 이것은 어차피 많은 예산이 투입돼야 되는 그런 사업이기 때문에 국가안보 차원에서 하는 국가 주요 사업이라고 말씀을 드리겠습니다.”라고 답변한다.

21) “국제자유도시 안전보장 전략기동함대 기지 건설”, 『제민일보』, 2002년 5월 17일.

해군기지 건설에 대한 도민의 여론이 갈리자 해군은 수차례의 주민설명회를 개최하여 정책 추진을 위한 주민들의 이해와 협조를 구하고, 도민대토론회나 학술토론회에 참석함으로써 참여하여 제주해군기지를 둘러싼 각종 오해를 불식시키며 정책의 필요성을 알리고자 하였다. 또한 해군기지 건설의 당위성을 알리고, 주민들의 이해를 돕기 위해 홍보 전단을 배포하기도 했다. 특히 사업이 유보된 2003년에서 2004년의 기간에도 해군은 첨단 의료장비가 있는 청해진함에서 해녀들의 잠수병을 치료해주고, 적극적인 대민 지원을 통해 우호적 여론 조성을 위해 노력하였다.

공론화 초기 제주도지사는 해군기지 건설에 대해 국가안보차원의 항만개발에 대해서 지방자치단체장이 반대했다고 계획이 변경된 사례가 없다는 점을 들어 유보적 입장을 취했다. 그리고 제주발전연구원에 ‘화순항 해군기지 건설에 따른 제주지역영향 분석’을 의뢰하여 그 결과가 나오면 제주도의 공식입장을 정리하고자 했다. 2005년 5월 제주발전연구원은 설문조사 및 사례조사 등을 통해 해군기지 건설이 세계평화의 섬 구현전략에 미치는 영향분석과 경제파급효과 분석, 관광산업과의 관련성, 사회·문화적 측면과의 관련성 등 분석결과를 발표하지만 정작 중요한 찬반 결론을 제시하지는 않아 제주도의 결정에 큰 도움을 주지는 못하였다. 그러나 제주발전연구원은 해군이 발표한 지역발전 효과가 일부 과장되었다고 분석함으로써 여론에 부정적 영향을 미쳤다. 같은 해 10월 실시한 여론조사 결과 부정적인 의견이 더 많아 제주도는 이를 근거로 해양수산부에 해군기지 건설에 대한 반대입장을 전달하였고, 사업은 2년간 유보되었다. 2002년 말 해군기지 건설이라는 정책의 흐름은 멈추지만 2005년 해군의 사업 재추진을 시작으로 다시 그 흐름은 재개한다.

4. 정책의 창

2002년 5월에서 12월의 기간 동안 제주해군기지 정책은 정부의제화 될 가능성이 높은 상태에 이르렀다. 해군기지 사업에 대한 문제제기와 찬반논란은 정책의 추진 혹은 폐기라는 기로에서 문제의 흐름을 형성하였고, 대통령의 지지와 해군의 적극적인 추진

노력은 정책의 흐름을 형성하였다. 그러나 노무현 대통령의 재검토 공약과 반대여론 증가로 인해 정치의 흐름이 결합되지 못함에 따라 정책의 창은 열리는데 실패하였다. 하지만 2년 동안 수면 아래로 가라앉아 있던 갈등이 2005년 해군의 ‘제주해군기지 추진기획단 구성’과 홍보물 배포, 2005년 8월 위미1리의 해군기지 유치 신청에 의해 재점화되었고, 긍정적 여론의 증가와 총리의 정상추진 의사 표명이라는 정치적 흐름이 결합되면서 정책의 창이 열리고 의제 설정이 이루어졌다.

의제설정 단계에서 국회와 지방의회의 역할이 두드러지지 않는 않았다. 국회의 경우 제주 지역구 의원을 중심으로 간헐적인 언급이 있었고, 제주도의회 역시 적극적으로 도민 의견을 수렴하고, 여론을 주도하기보다는 여론에 떠밀려 도의회의 입장을 표명하는 경우가 많았다. 그러나 2005년 말 해군기지 관련 2006년 예산안이 국회에 제출되어 본격적인 심사가 이루어졌고, 도의회에서도 도정질문을 통해 해군기지에 대한 문제제기가 시작되어 2006년 ‘군사기지건설관련 특별위원회’가 구성되었다. 즉 2005년 말 제주해군기지 사업 문제는 문지기를 통과하여 정치체제에 공식적으로 투입되었다.

제5장 체제 내 전환단계 : 정책 1기(2005. 9. ~ 2008. 9.)

정치체제 안에서의 정치활동은 정치체제에 대한 투입을 산출물로 변화시키는 역할을 담당하는데 이러한 정치활동이 전환과정(conversion process)이며 전환은 정치체제 내에서 일어나는 제 활동의 핵심이다(정정길 외, 2003 : 90). 체제가 처리한 결과는 정책의 결정 혹은 정책의 변동을 의미하며, 이것은 그 자체의 환류를 통해 다시 투입으로 작용한다.

제1절 진행경과

기존에 해군기지의 입지로 검토되던 화순 외에 2006년 8월 위미지역과 2007년 4월 강정지역에서 해군기지 유치를 희망하고, 입지갈등을 둘러싼 지역공동체의 찬반갈등이 심화되자 김태환 제주도지사는 제주 해군기지 유치 여부 및 후보지를 여론조사를 통해 매듭짓기로 하였다. 2007년 5월 도민과 후보지역별 주민을 대상으로 여론조사를 실시한 결과 54.3%의 도민이 찬성하고, 후보지역 주민 찬성률이 강정이 56%로 가장 높아 제주도는 해군기지 건설 동의 및 후보지 선정을 국방부에 건의했다. 그리고 국방부는 2007년 6월 강정마을을 해군기지건설지역으로 확정하고 이를 제주도에 통보하였다.

하지만 여론조사 적정성에 대한 문제 제기, 강정마을 주민들의 유치결정 철회 논란으로 갈등은 오히려 더 심화되었다. 2008년 예산안 심사 시 국회 예결위에서 예산 삭감·반영 의견이 평행선을 달리자 국회 국방위원회에서는 해군기지 예산편성 관련 비공개 협의회를 개최하여 제주해군기지를 민군복합항으로 추진하는 방안을 검토하고 2008년 상반기에 ‘민군복합항 타당성 용역’을 진행하는 것으로 의견을 모았다. 이에 따라 국회의 부대의견(민·군 복합형 기항지로 활용하기 위한 크루즈선박 공동활용 예비타당성 조사 및 연구용역을 완료한 후 그 결과를 제주도와 협의 후 예산집행)이 첨부되어 2008년 예산 174억원이 통과되었다.

국회 부대의견 이행을 위해 정부는 2008년 4월부터 9월 초까지 기획재정부 주관 한국개발연구원(KDI)의 크루즈 공동활용 예비타당성 조사와 해군 주관 제주대학의 크루즈 공동활용 연구용역을 실시하였다. KDI의 예비타당성 조사결과 경제성이 있고, 제주대학 연구용역 결과 강정마을은 크루즈항으로서의 입지 적합성이 우수하다는 결과가 도출되었다. 이에 따라 정부는 2008년 9월 한승수 국무총리 주재로 ‘국가정책조정회의’를 개최하여 제주해군기지를 최대 15만톤 규모의 크루즈선이 기항 할 수 있는 민군복합항으로 건설해 나가고, 주변지역과 제주발전을 위한 지원 대책에 대해서도 적극 검토해 나가기로 결정한다. 즉 2008년 9월을 기점으로 제주해군기지 사업은 제주민군복합형 관광미항 건설로 정책 목표가 변동되었다.

이러한 변동과정에서 국방부와 제주도의 양해각서안을 둘러싼 사전밀약설 제기, 여론조사의 적정성 논란, 강정마을 주민간의 분열, 주민설명회와 도민토론회의 무산 등 갈등

이 심화되고, 시위는 전국적으로 확산되자 청와대와 국무조정실은 갈등대책 회의를 수차례 실시하기도 하지만 쉽게 가라앉지 않았다.

<표 5-1> 정책 1기 추진일지 22)

시 기	내 용
2006. 4.11.	공군 2006~2010년 국방중기계획 언론보도 * 제주도에 공군 전략기지 건설
2006. 7.24.	제주도, 해군기지관련 민관 T/F 구성
2006.10.30.	제주도, 해군기지 민관 T/F 영향분석조사결과 발표
2006.10.30.	제주도의회, ‘군사기지 특별위원회’구성
2007. 4.11.	도지사 해군기지 추진 로드맵 발표 * 여론조사로 해군기지 정책 결정
2007. 4.13.	국방부장관, 제주도 방문 정부입장 표명 * 알뜨르 부지 양도방안 법적 검토 * 제주도 및 기지건설 지역 인센티브(700억원) 설명
2007. 4.27.	강정마을회, 해군기지 유치 희망
2007. 5. 1. ~ 11.	해군, 강정 및 인접마을 해군기지 사업 주민설명회(10회)
2007. 5. 8.	방송사 합동 TV토론회
2007. 5.10.	제주도의회 강원철·오영훈 의원 기자회견 * 유사시 군항으로 전용 가능한 민항-기항 건설 제안
2007. 5.14.	제주도, 해군기지 관련 여론조사 결과 발표
2007. 5.22.	제주해군기지 사업 관련 통보(제주도 → 국방부, 해군) * 제주도내 해군기지 건설 동의 * 서귀포시 강정마을 지역을 최우선 건설 대상지로 선정
2007. 5.22.	제주도의회, 해군기지 건설 관련 행정사무조사 발의
2007. 6. 9.	해군, 해군기지 건설관련 주민설명회(사업개요, 보상 등)
2007. 7.31.	해군, 강정마을 해군기지 주민지원센터 개소(강정포구)
2007. 8.20.	강정마을회, 신임 마을회장(강동균) 선출
2007. 하반기	법정부 차원의 갈등대책 등 수시 논의 * 청와대 시민사회수석실 주관 대책회의 : 10여회 * 국무조정실 주관 대책회의 실시 : '07. 6 ~ 11월(월 2회)
2008.12.28.	국회, 해군기지 예산 174억원 의결 및 부대의견명시
2008. 4.	사전환경성검토서(초안) 주민공람 및 주민설명회
2008. 4.	KDI, 크루즈 공동활용 예비타당성조사(기획재정부 주관)
2008. 5.	문화재지표조사 협의 요청(서귀포시)
2008. 6.	사전환경성검토 협의 요청(환경부)

22) 제주민군복합항 건설사업단 홈페이지(<http://jejunbase.navy.mil.kr/>), “제주민군복합항 발자취” 게시 자료, “제주해군기지 추진경과-I(강정마을 선정까지)”, “제주해군기지 추진경과-II(강정마을 선정이후~민군복합항 추진)” 내용 재구성, 2014년 5월 10일 검색.

시 기	내 용
2008. 7.	제주대(경제와 경영 연구소), 크루즈선박공동활용 연구용역
2008. 9.11.	총리실 주관 국가정책조정회의 정부합동발표 * 제주해군기지를 크루즈선박 기항하는 민·군복합형으로 건설 * 지역 발전대책에 대해 정부차원에서 적극 검토

제2절 국회의 의사결정

이 시기 국회에서는 주로 예산안 심사와 대정부질문, 국정감사 등을 통해 해군기지 사업에 영향을 미쳤다. 특히 예산에 대한 국회의 통제는 실질적으로 정책의 실현가능성을 결정할 뿐 아니라 대의민주주의 정치체제에서 정책에 대한 국민의 승인을 얻는다는 중요한 의미를 가진다.

1. 예산 심사권

국회는 예산 심사권을 통해 사업의 추진 속도를 조절할 뿐 아니라 사업의 민주적 정당성 부여 혹은 상실이라는 상징적 의미를 가져 찬반단체 활동에 동력을 부여하기도 한다. 2006년~2008년 제주해군기지 예산은 주민동의 확정 전 예산반영에 대한 국회의 정치적 부담으로 인해 삭감 혹은 부대의견의 첨부이 계속되었고, 2008년 예산안 심사 과정에서 국회는 정책성격을 변화시켜 승인하게 된다.

1) 2006년 ~ 2007년 예산 심사

최초로 편성한 해군기지 건설예산인 2006년 예산안에 국방부는 기본계획 및 환경영향평가용역 등을 위해 6억원을 반영하는데, 이에 대해 예결위는 주민 반대여론을 감안하여 ‘국방부 일반회계 중 제주 화순항 해군 기지건설비용 6억원을 전액 삭감하되, 주민과의 협의결과 동의가 있어 해군기지 건설을 추진하게 될 경우, 예비비를 사용할 수 있

도록 기획예산처에서 지원한다.’는 부대의견을 첨부하여 의결하였다.

2007년 예산안에 대하여 정부는 기본계획 수립 및 환경영향평가비 18억원, 부지매입 및 어업보상비 121억원 등 140억원을 편성하는데 이에 대해 제주도는 도민동의 없이 해군기지 건설을 추진하는 것은 불가하다며 2006년 9월 해군측에 사업예산 보류를 요구하였고, 민주노동당은 해군기지예산 전액 삭감을 당론으로 정하여 예결위에 제출하였다. 예결위 계수조정소위(2006. 12. 26.) 심사 시 89억을 반영하자는 노영민 의원(열린우리당, 청주 흥덕을)의 주장도 있었으나 대상지 선정이 지연되고 있다는 점, 주민 동의가 급속도로 이루어진다고 하더라도 토지매입 정도의 사업은 예비비로도 집행할 수 있다는 점을 고려하여 20억만 반영하자는 박계동 의원(한나라당, 서울 송파을)의 의견에 따라 20억의 연구용역비만 통과되고, 부대의견을 통해 제주도의 동의가 있을 경우 집행하도록 하였다.

2) 2008년 예산 심사

2007년 제주해군기지추진 사업비의 정부안은 324억원으로 설계비 30억원, 부지매입비 67억원, 보상비 223억원 등을 주요 내역으로 한다. 이에 대해 2007년 9월 현애자 의원(민주노동당, 비례대표)은 기획예산처 장병완 장관과 간담회를 갖고 해군기지 추진예산의 신중한 편성을 주문하였고, 같은 해 10월 민주노동당 국회의원들과 대통합민주신당 의원 등 11명은 해군기지 유치결정 과정에서의 민주적 토론절차 생략, 여론조사 방식의 문제점, 환경영향평가 미실시 등의 이유를 들어 국방위원회에 해군기지 예산 전액 삭감을 요구하는 의견서를 제출하였다.

이처럼 예산 처리과정에서도 찬반 양측의 입장이 평행선을 달리자 2007년 12월 김성곤 국방위원장(대통합민주신당, 여수갑)은 제주해군기지 예산에 대하여 해당 상임위원 국방위가 합리적 의견수렴을 거쳐 처리하고자 하였다. 국방위는 김재윤 의원(대통합민주신당, 서귀포), 송영무 해군참모총장, 이선희 방위사업청장, 유덕상 제주도환경부지사,

김시곤 국방부 전력정책관, 조종환 해양수산부 국장 등과 함께 비공개 회의를 열어 협의 끝에 제주해군기지를 민군복합항으로 추진하는 방안을 검토하고 이를 위해 2008년 상반기 중으로 ‘민군복합항 타당성 용역’을 진행하는 것으로 의견을 모았고, 합의내용을 예결위원장에게 전달하였다.²³⁾

예결위는 예산심사 과정에서는 정부가 제출한 324억원의 예산중 150억원을 삭감하고, 국방위의 의견을 반영한 부대의견을 첨부하였다. 예결위 전체회의(2007. 12. 28.)에서는 부대의견의 문구에 대하여 논란이 있었다. 강창일 의원(대통합민주신당, 제주도·북제주군 갑)은 연구용역 결과를 토대로 ‘제주도의 동의’ 혹은 ‘도민 의견수렴’을 거쳐 예산을 집행해야 한다고 주장했지만 원혜영 예결위원장(대통합민주신당, 부천시 오정구)을 통해 ‘제주도와의 협의’를 거치는 것으로 중재가 이루어졌다. 즉, 최종적으로 부대의견은 ‘방위사업청이 추진 중인 제주해군기지 사업예산은 민군복합형 기항지로 활용하기 위한 크루즈선박 공동활용 예비타당성 조사 및 연구용역을 완료하고 그 결과를 토대로 제주도와의 협의를 거쳐 집행한다.’라는 문구로 합의되어 174억원의 예산이 통과되었다.

부대의견 이행을 위해 기획재정부는 KDI 예비타당성 조사를, 해군은 제주대 경제경영연구소의 연구용역을 실시하였으며, 그 결과 경제성과 입지적합성에 긍정적인 분석결과를 얻는다. 또한 2008년 10월 국방부는 제주도와의 협의 절차를 진행하는데, 제주도는 국방부에 양해각서(MOU)의 조속한 체결과 정부 차원의 협의체 구성, 지역중합발전계획에 반영된 사업비 국고 지원, ‘민군복합형 관광미항’ 명칭 사용, 환경영향평가 협의 및 공유수면 매립면허 등 행정절차 이행 요청 등 8가지의 협의조건을 제시하여 조건부로 예산 집행을 수용하였다.

즉, 2008년 예산안 심사 결과는 해군기지에서 민군복합항으로 정책 목표가 바뀌게 된 결정적인 의미를 지닌다.

2. 대정부견제권

국회의 대정부견제권의 가장 일반적인 행사방법은 대정부질문과 국정감사이다. 이 시

23) “제주해군기지사업 '새 국면' 14일 국회 김성곤 국방위원장 ‘합리적 여론수렴 후 결정’”, 「제민일보」, 2007년 12월 14일.

기 제주해군기지에 대해서는 주로 제주지역구 국회의원이거나 제주출신 의원, 국방위원회, 행정안전위원회, 예산결산특별위원회 등 관련 상임위를 중심으로 논의가 이루어졌다.

1) 대정부질문

국방위에 속하지 않은 제주지역구 국회의원이거나 제주출신 국회의원들은 대정부질문이나 5분 자유발언을 통해 의견을 개진하였다. 2007년 4월과 6월 대정부질문 시 김우남 의원(열린우리당, 북제주군을)과 김재윤 의원(열린우리당, 서귀포시)은 해군기지 건설에 대한 정부의 공식적인 입장을 묻고, 해군기지로 인해 지역에서 갈등과 불신이 증폭되고 있는 상황이므로 국책사업에 걸맞게 원전 방폐처리장 사례와 같이 정부가 직접 나서 도민을 설득·이해시켜야 하며 정부차원의 지원책을 마련해 줄 것을 촉구했다. 제주지역 출신인 현애자 의원(민주노동당, 비례대표)은 2007년 4월 본회의 5분 자유발언에서 국방부장관의 제주도청 방문 시 시위를 하던 주민과 만류하던 도의원이 연행과 진압과정을 비판하고, 해군기지 건설 추진을 즉각 중단을 주장했으며, 6월에는 제주 해군기지 철회 촉구 단식 농성을 하기도 하였다.

2) 국정감사

2006년 10월에는 농림해양수산위원회와 행정자치위원회가 제주특별자치도를 감사하면서 김태환 도지사에게 직접 해군기지에 대한 입장을 확인한다. 평화의 섬과 안보적 가치의 공존 가능성에 대한 도지사의 명확한 입장을 묻는 조경태 의원(열린우리당, 부산사하구을), 김우남 의원(열린우리당, 북제주군을), 이상배 의원(한나라당, 경북 상주) 등의 질문에 대해 김태환 도지사는 TF의 조사연구 결과에 따라 결론을 내리겠다고 유보적인 답변을 했다.

2007년 10월 국방위원회의 해군 국정감사 시 유재건 위원(대통합민주신당, 서울 성북구갑)은 제주해군기지의 필요성이 대단함에도 불구하고 반대의 목소리가 높은 이유는 환경오염 문제와 함께 군에 대한 불신도 원인으로 들 수 있음을 지적했고, 서면질의를

통해 이성구 위원(한나라당, 비례대표)은 반대단체들에 의한 토론회 및 설명회 무산, 건설 예정지역 주민 반대 등 사업 지연에 대한 해군의 대책을 물으면서 주변 국가와의 해양관할권 및 도서영유권 분쟁에 대비, 해상교통로상에서 우리의 상선과 어선 보호를 위한 전략 기동함대 기지로서 제주 해군기지 건설을 강력하고 신속하게 추진해야 한다는 의견을 피력하였다. 또한 원혜영 의원(대통합민주신당, 부천시 오정구)은 서면질의를 통해 갈등을 조기에 봉합하고 서로 합의할 수 있는 방식으로 여론 수렴해야함을 강조했다.

국정감사 결과에 따라 국방위원회는 해군에 대해 시정 및 처리요구사항으로 2005년도에는 해양 국지분쟁 발발시 해상교통로 보호할 수 있는 방안에 대해 강구할 것을 요구했고, 2006년에는 제주해군기지 건설사업이 지체되는 이유와 이에 대한 대응책을 수립하고, 해군기지사업 추진을 반대하는 시민단체 및 제주도민에 대한 의견수렴 방안을 마련할 것을 주문했다.

제3절 지방의회의 의사결정

제주해군기지 사업은 국책사업인 만큼 제주도의회가 예산, 조례를 통해 의사결정에 영향을 미치는 데에는 제한이 있다. 따라서 이 시기 제주도의회는 주로 도정질문, 행정사무감사, 행정사무조사 등과 같은 견제권 행사를 통해 사업에 영향을 미치고자 하였으며, 특히 군사기지특위의 구성은 해군기지 문제에 적극적이지 않았던 도의회에서 본격적인 논의가 시작되었다는 것을 뜻한다는 점에서 주목할 만하다. 이하에서는 도정질문과 행정사무조사, 특위활동을 중심으로 제주도의회의 의사결정을 살펴보겠다.

1. 집행기관 견제권

1) 도정질문

2006년 11월 도정에 관한 질문에서 강원철 의원(한나라당, 이도2동을), 오옥만 의원(열린우리당, 비례대표), 문대림 의원(열린우리당, 대정읍) 등은 제주해군기지가 입지할 경우 제주도는 침해한 위협의 장소가 될 것이며 이것은 결국 말뿐인 평화의 섬으로 전락할 것이며, 경제적인 측면에서도 앞으로 제주관광이 겨냥하고 있는 13억 인구의 중국 시장을 긴장시키는 요소로 작용할 수 있으므로 관광미향과 같은 평화주의적 항구로 만드는 것이 더 나은 전략이라고 주장했다. 하지만 이에 대해 김태환 도지사는 평화의 섬 이미지와의 부합여부, 지역경제에 대한 기여정도, 도민의 동의 충족여부 등에 대한 TF의 결과에 따라 결정하겠다고며 원론적인 답변을 되풀이했다. 이에 대해 위성곤 의원(열린우리당, 동홍동)은 지역사회에서 수년째 군사기지에 대한 지루한 논란이 지속되는 이유 중 하나는 제주도정이 군사기지 문제에 대해 뚜렷한 입장을 갖지 못한 채 책임회피성 정책을 추진하면서 오히려 주민갈등만 부추기기 때문이라는 비판을 하도 하였다.

2007년 11월 도정질문에서 하민철 의원(한나라당, 연동읍)은 평택미군기지과 경주 방폐장 등 다른 국책사업과 비교하여 해군기지에 대한 지원사업비가 적어 국책사업에 상응하는 적절한 보상이 이루어지지 못하고 있음을 지적하면서 해군기지 건설과 연계해 제주시 연동 지역 내 해군 제주방어사령부의 이전을 국방부에 요구할 것을 제안하기도 하였으며, 2008년 10월 도정질문 시 한기한 의원(한나라당, 정방·중앙·천지동) 역시 알뜨르 비행장 부지를 제주도로 이양 받을 정도로 정부와 협상해야 함을 촉구하였다.

즉, 의제설정 시기에 이루어졌던 해군기지 건설 찬반에 대한 논의에서 해군기지가 건설되어야 한다면 도이익을 어떻게 극대화시켜 나갈 것인지, 제주도 차원에서 얻을 것은 무엇인지에 대한 논의로 방향이 변화하였음을 알 수 있다.

2) 군사기지건설관련특별위원회

2006년 10월 도의회는 ‘군사기지건설 관련 특별위원회(이하 군사기지특위)’ 구성을 합의했다. 군사기지특위는 제주특별자치도 미래에 중대한 영향을 미치게 될 군사기지 건설과 관련하여 도민들은 찬반양론으로 나뉘어 시간이 갈수록 갈등의 골이 깊어가고 있

는 상황에서 도민들에게 정확한 정보를 제공하고 도민사회의 통합을 이끌어내며, 도의회 차원의 대응책을 마련하는 것을 목표로 했다. 임문범 의원(위원장, 한나라당, 일도2동을)과 위성곤 의원(간사, 민주통합당, 동흥동) 등 13명의 의원으로 구성된 군사기지특위는 2006년 10월부터 2008년 6월까지의 기간 동안 18차례의 회의와 14차례의 간담회 및 3회의 국내외 해군기지 시찰을 실시하였다.

2006년 11월에는 진해, 부산, 동해, 평택 등 국내 해군기지가 있는 지역을 시찰하여 경제적 파급효과, 지역관광과의 연계가능성, 인구유입 효과 등을 분석하여 도민에게 정보를 제공하고자 하였고, 찬반 단체의 대표를 출석시켜 찬반입장을 청취하였으며, 같은 해 12월에는 제주해군기지와 미국 MD체계와의 연관성, 모슬포 공군기지 건설 우려에 대한 공식적이고 책임있는 답변을 듣고자 국무조정실에 설명회 개최를 요구하여 국방부, 국무조정실, 해군, 공군, 방사청 관계자들이 모인자리에서 정부의 입장을 밝히도록 하였다. 또한 민관 TF(제주해군기지영향조사연구팀)의 영향분석 결과를 보고 받고 용역 결과에 대한 문제점 및 한계성 등을 제시하고, 기자회견을 통해 제주도 지역구 국회의원의 명확한 입장표명을 요구하는 등의 활동을 하였다.

2007년 4월 김태환 도지사가 해군기지 건설여부를 여론조사 방식으로 결정하겠다는 로드맵을 발표하자 보다 합리적인 여론조사 방식을 이끌어 낼 수 있는 공식적 논의절차와 의회와의 협의를 요구하였으며, 특히 군사기지 특위는 ‘공론조사’²⁴⁾ 방법을 집행부에 제안하였다. 최초에 김태환 도지사가 발표한 여론조사 방법은 찬반여부에 대해서는 도민 1,500명을 대상으로, 후보지 선정에 대해서는 해당지역 주민 유권자 5%를 대상으로 각각 실시하되 도민 찬성 여론이 높으면 해당 후보지역중 반대비율에 상관없이 찬성이 많은 곳으로 선정하는 것이었다. 이에 대하여 군사기지특위는 도민들이 해군기지에 관한 정보취득이 얼마나 되어 있는냐를 관건으로 보고 찬반여론 수렴과정에서 공론조사 방법을 제안하였다. 즉, 도민 1,000명을 대상으로 1차 여론조사를 하고 토론회 일

24) 김원용, “공적 이슈에 대한 효과적 국민 의사 수렴수단으로서 公論調査(deliberative poll)에 대한 연구”, 『사회과학 연구논총』 Vol.11(2003), p.209-232

‘공론조사’란 주요 정책결정과정에 있어, 일반 국민들의 참여의 폭을 확대하고 참여의 질을 제고하기 위해, 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선정하고, 이들이 해당이슈에 대해 충분한 정보를 제공받고 이를 심도있게 토론하여 진정한 국민 의사, 즉 ‘공론’을 확인하는 방법을 말한다. 공론조사는 일반적으로 다음과 같은 절차로 진행된다. 이슈에 대한 일반국민의 의사를 확인하기 위한 1차 서베이 → 대표성을 갖는 토론 참여자 표본 추출, 정보제공, 토론 실시 → 공론을 확인하는 2차 서베이 실시

정을 미리 공지한 다음에 TV 토론회를 통해서 도민의 의견을 정리할 기회를 준 후 1차 여론조사 대상 중에 TV 토론회 시청자를 대상으로 2차 여론조사를 실시하는 것이 그 내용이었다. 그러나 제주도 검토 결과 현실적으로 1,000명이 넘는 인원에게 대해 1차 여론조사와 2차 여론조사를 같은 표본으로 끌고 가는 것이 어렵다고 판단하였다.²⁵⁾ 따라서 최초안과 도의회의 안을 절충하여 1차 여론조사는 제주 전역에서 무작위 표본 추출한 1,500명과 후보지인 남원읍, 안덕면, 대천동(강정마을) 주민 각 1,000명씩을 대상으로 실시하고, 1차 여론조사 후 공론화 과정인 TV토론회를 개최하며, 1차와 동일한 방법으로 2차 여론조사를 실시하였다.

군사기지특위는 2006년 12월 해군기지 반대입장을 가진 일부 의원이 사퇴하였고, 2007년 1월 시드니의 Waff 해군기지, 싱가포르의 Changi 해군기지 시찰에 대해서는 ‘뒷북 시찰’, ‘외유성 시찰’, 혈세 낭비라는 비난을 받았다. 또한 갈등조정에 관해서는 뚜렷한 성과를 드러내지 못하는 한계를 보이기도 하였으나 정부 설명회 개최를 요구하고, 공론조사 방안을 제시하는 등 중립적인 입장에서 주민에 대한 정보제공과 합리적인 문제해결을 위해 노력했다는 점에서는 그 역할을 일부 긍정적으로 평가할 만하다.

3) 행정사무조사

2007년 5월 제주특별자치도의회는 하민철 의원(한나라당, 연동읍) 외 14인의 발의에 따라 국방부-제주특별자치도 간의 양해각서안에 대한 실제 규명과 기타 여론조사 적정성 등 해군기지 건설과 관련하여 제기된 문제와 의혹에 대한 조사를 위해 2007년 5월 22일부터 6월 20일까지 30일 간 행정사무조사를 실시하기로 한다.

이에 따라 제주특별자치도의회 군사기지건설관련특별위원회는 강원철(위원장)·오옥만(간사)·박명택·오영훈·장동훈·현우범 의원 등 6명으로 구성된 ‘행정사무조사소위원회’를 구성하였다. 소위원회는 8차례의 회의와 2차례의 현장조사를 통해 군사기지건설관련 진

25) 군사기지건설 관련 특별위원회 행정사무조사 소위원회 회의록, 2007년 6월 5일

해양수산본부장 발언내용에 따르면 도의회가 제시한 공론조사 도입이 어려운 사유는 다음과 같다. “먼저 도민 의견 수렴을 위한 여론조사에 대해서 보고하겠습니다. 전문가 의견을 들어본 결과 1차 여론조사 대상을 2차 여론조사 시점까지 계속 유지하기가 어렵고, 제3자 개입으로 인한 공정한 조사 결과를 기대하기가 곤란하며, TV 시청 여부로 2차 여론조사를 실시할 경우에 현실적으로 표본의 대표성 확보가 곤란하며, 8월 30일 부동산 대책의 경우에도 공론조사의 실익이 없었다는 전문가의 의견이 있었습니다.”.

행상황, 양해각서(안) 및 여론조사관련 업무보고를 받고 참고인 및 증인조사 등을 실시하여 2007년 6월 조사결과를 발표하였다. 사무조사 결과보고서에 의하면 2007년 6월 제주도가 해군기지 유치 정책결정을 내리는 과정에서 실시한 여론조사의 경우 조사항목 문항 설정의 미비, 가중치 부여의 모호성, 검수과정의 미흡 등의 문제가 있을 지적했고, 양해각서(안) 팩스자료 파기와 관련하여 물품 운영·관리가 미흡하다는 의견을 내놓았으며, 강정지역에 대한 연산호군락지, 생물권보전지역 등 각종 규제에 대한 검토가 미흡했음을 지적하며, 대책마련과 감사위원회의 필요하다는 의견을 제시하였다.²⁶⁾ 하지만 이러한 행정사무조사의 결과는 각종 의혹을 명쾌하게 해소하거나 갈등해소와 대책마련에 실질적인 기여를 하는 역할을 하지는 못한 것으로 보여진다.

제4절 각 흐름의 변화와 정책의 창

1. 문제의 흐름의 변화

제주해군기지 정책이 체제에 투입된 후 민군복합항으로 변화되는 이 기간 동안 문제의 흐름은 최초 평화의 섬 정책과의 양립 가능성, 지역경제 발전효과 문제에 입지갈등, 공군전략기지 건설, 양해각서 사전 유출 문제 등이 더해져 분화되었다.

1) 입지갈등

최초 해군기지 건설 예정지는 화순지역에 한정되어 논의되었으나 2005년 8월 남제주군 남원읍 위미1리에서 침체일로의 지역 경제 활성화를 위해 해군기지 유치를 희망함으로써 입지갈등 문제는 다른 지역으로 번져간다. 해군기지 위미지역 유치추진위원회의 건의에 따라 해군은 위미1리 지역이 군향으로 적합한지 검토하기 위해 기초조사를 실

26) 제주도의회 행정사무조사소위원회, 「제주해군기지 관련 각종 의혹들에 대한 행정사무조사 결과보고서안」, 2007년 6월 18일, p.34-36.

시하였고, 조사결과에 따라 후보지로 적합하다는 의견을 주민들에게 전달하였다. 그러나 인접지역인 위미2리와 신례리에서 유치 반대의견이 대두되었고, 위미1리 내부적으로도 반대대책위원회가 결성되는 등 남원읍 전체지역으로 갈등이 확산되었다. 급기야 2007년 3월 유치를 건의했던 위미1리는 임시총회를 열어 유치반대를 의결하였고, 이러한 결정에 대해 위미1리 발전협의회는 임시총회의 의결방식과 결과가 무효라고 주장하는 등 주민 간 의견대립은 심화되었다.

이러한 가운데 2007년 4월 서귀포시 대천동 강정마을은 마을 총회를 열어 제주해군기지를 유치를 결정하고, 강정마을회 회장 등 주민들은 김태환 지사를 찾아가 그 뜻을 전달하였다. 기자회견을 통해 밝힌 유치결정 배경은 낱알이 기울어져가는 지역 경제와 인구 감소 등으로 인한 미래의 불투명성, 국책사업 유치를 통한 경제 활성화 등이며, 주민들은 강정동을 해군기지 후보지로 결정하고 여론조사에 의한 후보지 결정 방법을 철회할 것을 요구했다.

2007년 5월 여론조사 결과 도민 1,500명 중 해군기지 유치에 대한 찬성 의견이 반대 의견보다 많고, 후보지로 거론된 대천동, 안덕면, 남원읍 3곳의 각 지역주민 1,000명에 대한 여론조사 결과 대천동 지역의 찬성 응답 비율이 가장 높아, 김태환 도지사는 해군기지 건설에 동의하기로 결정하고, 제주 서귀포시 강정은 해군기지 최우선 대상지로 선정되었다.²⁷⁾

하지만 강정마을 일부 주민들은 유치결정에 반발하여 반대대책위원회를 결성하고, 여론조사 결과 무효를 주장하는 등 후보지 결정 후에도 갈등은 지속되었다. 2007년 8월 강정마을 반대측 주민들은 해군기지 유치를 결정했던 마을회장을 해임하고 새로운 회장(강동균)을 선출했으며, 해군기지 유치결정의 절차상 하자과 논의 부족 등을 이유로 주민투표를 요구하였고, 해군기지 건설에 찬성하는 주민들은 불참한 채 실시된 주민투

27) “제주도 ‘해군기지 수용’ …여론조사 결과 발표”, 「프레시안」, 2007년 5월 14일

내용	대상	차수	찬성(%)	반대(%)	중립/모름(%)
해군기지건설 찬반	제주전체(N=1,500)	2차	54.3	38.2	7.5
		1차	60.4	31.1	8.5
	대천동 강정마을(N=1,000)	2차	56.0	34.4	9.6
		1차	55.1	36.1	8.8
	안덕면 화순리(N=1,000)	2차	42.2	49	8.8
		1차	41.3	51.4	7.3
	남원읍 위미리(N=1,000)	2차	36.1	53.9	10.0
		1차	41.9	49.5	8.6

* (사)제주지방자치학회가 한국갤럽에 의뢰해 조사, 1차 여론조사는 5월 3~4일, 2차 여론조사는 5월 11~12일 실시

표 결과 주민의 93.8%가 반대 의사를 표명했다. 또한 2010년 8월 강정마을은 후보 지역을 대상으로 입지타당성을 조사한 후 주민투표 등 재선정 절차를 거쳐 유치 찬성지역이 없을 경우 수용하겠다는 내용의 ‘강정마을 제안서’를 채택하기도 하는데, 이 제안을 제주도가 수용하였으나 위미와 화순에서 마을총회에 상정하지 않기로 결정하자 강정은 제안서를 백지화 하고 다시 반대입장을 재천명하는 등 입지갈등은 착공이후에도 매우 오랜 기간 지속되었다.

이러한 입지갈등 문제와 관련하여 국회와 제주도 의회에서는 특히 의견수렴, 여론조사 방식에 대한 문제제기가 이루어졌다. 2007년 6월 대정부질문에서 김재윤 의원(열린우리당, 서귀포시)은 주민투표가 아닌 여론조사를 통한 후보지 선정이 적절한지에 대하여 총리에게 질문했고, 같은 시기 이영순 의원(민주노동당, 비례대표)은 5분 자유발언을 통해 강정마을 총회 반대 주민의견이 더 많았다는 것을 근거로 여론조사를 통해 강정마을에 해군기지 건설을 강행한 명분이 사라졌다고 주장했다. 또한 2007년 11월 국방위원회 전체회의에서 김명자 의원(대통합민주신당, 비례대표) 역시 여론조사 추진 과정의 문제점에 대해 지적했다. 제주도의회는 여론조사의 적정성 여부에 대하여 행정사무조사를 실시하였고, 해군기지 설치를 둘러싼 도민분열, 마을 공동체의 해체 위기에 대해 갈등관리를 제대로 하지 못한 도정의 무능력을 질타하며, 빠른 치유책 마련을 촉구하기도 하였다.

2) 공군전략기지 건설 의혹, 양해각서 사전밀약설

해군기지 유치여부 결정을 위한 2차 도민 여론조사를 앞둔 2007년 5월 8일 노회찬 의원에 의해 공군기지지 건설 의혹이 제기되고, 5월 9일 군사기지 반대도민대책위원회에 의해 국방부-제주도간 양해각서 사전밀약설이 제기되어 파문이 일었다.

민주노동당 대선예비후보였던 노회찬 의원(민주노동당, 비례대표)은 2008년 ~ 2012년 국방중기계획에 제주도에 전투기부대를 수용하는 남부 탐색구조부대 창설계획이 포함되어 있음을 발표했다. 또한 노회찬 의원은 남부 탐색구조부대는 탐색구조 작전 뿐 아니라 분쟁 발생 시 전투기 부대의 전개와 작전수행이 가능한 것으로 국방부와 제주도

가 공군기지 건설을 전제로 내부적으로 부지교환을 협의해 왔다고 주장하였다.²⁸⁾

또한 반대대책위는 국방부의 양해각서(안)을 공개하였는데 양해각서 내용에는 공군 남부탐색구조부대의 제주도 설치, 지역개발지원사업 및 주민지원 등의 내용을 담고 있었다.²⁹⁾ 대책위는 해군기지 유치결정을 위한 도민 의견수렴이 끝나기도 전에 제주도정은 내부적으로 해군기지 유치를 위한 행정절차에 착수했음을 보여주는 것이라며 국방부와 제주도의 사전밀약설을 제기했다.

첫 번째 의혹에 대하여 국방부는 반박자료를 통해 탐색구조부대 외에 전투기 부대 신설계획은 없으며, 사전 협약한 사실도 없다고 발표하였고, 두 번째 의혹에 대해서도 제주도지사는 양해각서는 국방부에서 단독으로 작성한 초안으로 제주도는 사전협이나 검토한 바 없다고 해명하였다. 하지만 정부 내 기관간 정책 조율과 홍보 전략의 미흡은 반대측에 의혹 제기의 빌미를 제공하였고, 정부와 주민간의 불신을 초래하고, 갈등을 더 부추기는 결과를 낳았다.

2. 정치의 흐름의 변화

이 시기 제주해군기지 건설 찬반논란은 전국적으로 확산된다. 제주도민의 찬성여론에 따라 제주해군기지 유치 수용이 결정되나 반대단체의 활동이 전국적으로 확산되자 대통령 선거 후보자들은 제3의 대안을 공약으로 내세운다.

1) 여론의 변화

2007년 5월 전국 42개 환경단체는 제주도청 앞에서 기자회견을 갖고 세계자연유산 제주의 가치를 위협하는 제주해군기지 건설 추진에 대한 즉각적인 중단을 촉구하였으며, 2007년 7월 반대측의 도민대책위는 해군기지 문제를 전국화하기 위해 천주교 한국교구, 기독교 관련 단체 등 종교계와 전국 시민사회단체들과 연대한 범국민서명운동을

28) “노회찬, ‘제주에 전투기대대 배치’”, 「연합뉴스」, 2007년 5월 8일.

29) “제주 해군기지 ‘양해각서’ 유출 파문”, 「뉴스시스」, 2007년 5월 9일.

별이기도 하였다.

반대단체의 활동이 전국화 되자 이를 우려하는 목소리도 나타났다. 해군기지 유치를 희망하는 기자회견 시 강정마을 주민들은 향후 환경단체 및 반대단체의 도움을 정중히 거절한다는 입장을 표명³⁰⁾한 바 있고, 부안 방사성폐기물처리장과 평택 미군기지 등 국책사업마다 발목을 잡는 시민단체의 행태와 시민단체의 개입으로 주민 갈등이 심화된 점에 대한 비판하는 의견³¹⁾³²⁾이 등장하기도 하였다.

제주도의 해군기지 유치결정을 위한 의견수렴이 이루어지던 이 기간 동안 수많은 기관에서 수차례의 여론조사가 실시되었다.³³⁾ 조사시기에 따라 수치의 차이가 있지만 전반적으로 찬성여론이 더 높은 것으로 나타났고, 2007년 5월에 제주도가 실시한 도민과 후보지역 주민을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 따라 제주도는 해군기지 건설을 수용하고 후보지로 강정마을을 선정한다.

즉, 도민의 찬성여론은 정부의 사업추진 의지를 뒷받침하는 동력으로 작용하였고, 적지 않은 반대여론은 제3의 대안이 부상하고, 공약화하게되는 정치적 계기로 작용하였다.

2) 선거와 공약

2007년 12월에는 17대 대통령 선거가 실시되고, 2008년 4월에는 18대 국회의원 총선거가 실시되었다.

해군기지에 대한 대선 후보들의 공약은 다음과 같다.³⁴⁾ 민주노동당 권영길 후보만 당차원에서 적극적인 반대를 하였고, 대통합민주신당 정동영 후보는 크루즈 관광시대에

30) “강정동, 해군기지 유치 공식 발표”, 「제주일보」, 2007년 4월 28일.

31) “[사설] ‘해군기지 유치할 테니 시민단체는 참견말라’”, 「조선일보」, 2007년 5월 2일.

32) “[사설] 제주 해군기지 시민단체는 손떼야”, 「매일경제」, 2007년 5월 6일.

33) 제주민군복합항 건설사업단 홈페이지(<http://jejunbase.navy.mil.kr/>), “제주민군복합항 발자취” 게시 자료, “제주해군기지 추진경과-I(강정마을 선정까지)” 내용을 기초로 재구성, 2014년 5월 10일 검색

시 기	조사 기관	찬 성	반 대	잘모름
2006. 1. 6.	제주타임스	51%	22%	27%
2006. 9.10.	제민일보	47%	33%	20%
2006. 9.14.	제주MBC	50.8%	36.6%	12.6%
2006.11. 3.	제주사랑범도민실천연대	51.7%	33.3%	15.0%
2007. 1. 6.	제주일보	46%	33%	22%
2007. 2. 2.	한라일보, 제주케이블TV	45.8%	32.5%	22%
2007. 2.12.	제주MBC	58.5%	32.3%	9%
2007. 4.29.	제주MBC	56%	31%	13%

34) “[대선 후보 공약 분석] ①특별자치도, 4.3, 해군기지와 평화의 섬”, 「제민일보」, 2007년 12월 16일.

대비해 15만톤급 정박이 가능한 관광미항 건설을 공약했다. 창조한국당 문국현 후보는 장기적인 관점에서 민간주도형으로 재검토하고 세계평화의 섬을 감안하여 철저한 검토가 뒷받침된 해군기지 추진을 주문했고, 무소속 이회창 후보는 주민의견을 충분히 고려해야 한다는 입장이었다. 특히 17대 대통령에 당선된 이명박 후보는 15만톤급 크루즈 선석을 갖춘 해양공원형 복합군항을 건설하고 해군기지 주민에 대한 가시적인 혜택이 부여돼야 한다는 공약을 제시하였다.

또한 제주지역 총선 후보들 중 당선된 통합민주당 강창일·김재윤 후보는 민항 중심으로 건설하되 해군 함대 기항지 건설하는 것에 찬성했고, 통합민주당 김우남 후보는 ‘용역결과 후 정부가 도민 직접 설득이 필요하다’고 주장하여, 순수한 해군기지 건설이나 군항 중심으로 건설하되 민항 기능을 포함시키는 것에는 모두 부정적이었다.³⁵⁾

즉, 해군기지와 15만톤 크루즈선석과 터미널을 건설해 세계적인 크루즈항 개발과 해양공원형 군항을 건설하겠다고 약속한 이명박 후보의 당선은 제주해군기지 정책이 민군복합항 건설로 변화하게 되는데 결정적 영향을 미쳤고, 순수 해군기지 건설에는 반대하는 제주지역 국회의원들의 당선은 2008년 9월 민군복합항 건설로 정책결정된 후에도 군항중심으로 사업이 추진되지 않도록 지속적으로 문제를 제기하고, 관련 논의를 국회 차원으로 확산시키는 전기를 마련하게 되었다.

3. 정책의 흐름의 변화

제주해군기지 문제가 체제에 투입된 후 정책공동체는 국방부(해군)와 제주도 뿐 아니라 국무조정실, 국회, 제주도의회로 분화되었다. 이 기간에는 국무조정실, 청와대 시민사회수석실 등 범정부 차원에서 갈등대책을 수시로 논의하게 되며, 다양한 정책공동체의 활동 끝에 제주해군기지 정책의 성격이 민군복합항 건설로 변화하게 되었다.

2006년 7월 제주도는 해군기지 건설에 관한 민관 TF(제주해군기지 영향조사연구팀)를 구성하여 4개월간 제주세계평화의 섬과 해군기지 양립가능성, 해군기지가 제주지역 경제에 미치는 영향, 제주지역 관광에 미치는 영향, 제주지역 사회문화에 미치는 영향,

35) “[기획] 감귤 공항 건설 새 정부 역점사업 돼야”, 『제주일보』, 2008년 3월 21일.

해당지역 어업에 미치는 영향 등 5가지 분야를 검토하였다. TF가 발표한 결과보고서에서 제주 세계평화의 섬 개념을 ‘한반도와 동북아시아의 평화협력을 증진하기 위한 교류·협력의 거점’으로 설정하면 해군기지 건설과 크게 배치되지 않는다는 양립 가능성을 제시하기도 하지만 최대 쟁점인 ‘해군기지 찬반 결정’ 방법을 제시하지는 않았다. 특히 이 보고서에는 해군기지 유치지역을 군항과 함께 마리나시설·크루즈항 등 복합항으로 개발할 것을 과제로 제시하기도 하였으나 결과보고서의 부실논란으로 이 과제는 크게 주목받지 못한 것으로 보인다.

제주해군기지 건설 유치여부를 결정하는 여론조사가 실시되던 2007년 5월 강원철·오영훈 제주도 의원은 기자회견을 열고 해군의 명분이나 전략적 필요성과 제주의 미래를 공히 만족시킬 수 있는 ‘제3의 대안’에 대한 고민이 시작되어야 하며 해군의 필요성과 지역의 요망을 충족시킬 수 있는 최대공약수를 찾아야 한다는 것을 강조하며 제주해군기지를 한반도에서 유사시 군항으로 전용 가능한 민항-기항으로 건설해야 한다는 의견을 제시하였다.³⁶⁾ 또한 2007년 6월 군사기지특위의 행정사무조사소위(2007. 6. 14./6. 15.)에서 당초에 해군기지는 화순항 옆에 건설하려던 것으로 민관복합항의 구상이었으며, 보다 많은 경제적 효과, 어민소득의 증대, 물류 개선 등을 위해 다시 민관복합항으로 검토해 볼 수 있는지를 묻는 오영훈 의원의 질의에 대해 국방부 전력정책팀장과 제주도 환경부지사는 검토가능하다고 답변했다.

이후 2007년 12월 국회 예산심의 과정에서 김성곤 국방위원장이 김재윤 의원, 국방부, 해군, 제주도 관계자들을 모아 비공개 협의를 하여 제주해군기지를 민군복합항으로 추진하는 방안을 검토하였고 2008년 상반기 중 민군복합항 타당성 용역을 진행하기로 결정하였다. 그리고 예결위는 이러한 합의내용을 반영한 부대의견을 첨부하여 174억원의 예산을 통과시켰다. 이에 따라 이명박 정부 출범 후 KDI의 예비타당성 조사, 제주대학의 연구용역 결과를 토대로 2008년 9월 한승수 국무총리 주재 국가정책 조정회의에서 제주 해군기지를 단순 군항이 아닌 크루즈선박이 동시에 접안할 수 있는 세계적인 민군복합형 관광미항으로 육성하기로 최종 결정하기에 이른다.

즉, 이 시기에 사업의 추진 혹은 중단이라는 양극의 대안이 아닌 제3의 대안이라는

36) “해군·제주 미래 만족하는 제3의 대안 필요”, 「제주일보」 2007년 5월 11일.

새로운 정책의 흐름이 형성되고 정책의 창을 통과하였음을 알 수 있다.

4. 정책의 창

2005년 9월에서 2008년 8월의 기간 동안 제주 해군기지사업은 국회와 지방의회라는 정치체제 내에서 본격적으로 논의가 이루어졌다. 해군기지 건설을 둘러싼 문제의 흐름은 기존에 제기되었던 문제에 더하여 입지갈등, 제주도정의 업무추진의 적절성(양해각서와 공군기지 사전협약, 여론조사의 적정성 등) 등으로 더 분화되었다. 제주도민은 찬성여론이 더 높아 해군기지 유치를 수용했지만 반대단체의 활동은 전국적으로 확산되어 갔다. 이에 민군복합항이라는 제3의 대안의 흐름이 제주도의회를 시작으로 형성되었고, 민군복합항 건설을 공약으로 내세운 이명박 대통령의 당선이라는 정치의 흐름과 만나 정책의 창이 열리게 되었다.

이러한 과정에서 제주 해군기지 건설을 실현시키기 위한 정책기업가들 역할은 계속되었다. 노무현 대통령은 2007년 6월 제주평화포럼 참석차 제주 방문하여 제주를 세계평화의 섬으로 선포한 당사자로서 평화와 무장은 공존 가능하며 해군기지는 국가적 필수 요소임을 언급했다. 2007년 4월 김장수 국방부장관은 제주도 발전에 기여하기 위해 알뜨르 비행장 부지를 제주도가 사용할 수 있도록 하는 방안을 마련을 제시하였고, 같은 해 1월 송영무 해군 참모총장 역시 제주도를 방문하여 협조를 당부하였다. 특히 국방부와 제주도 양측의 팽팽한 입장을 조정하고, 민군복합항이라는 제3의 정책흐름을 2008년 예산의 부대조건으로 반영시켰다는 점에서 국회 국방위원장과 예결위원장은 세 가지 흐름을 결합하고 정책의 창을 여는데 결정적 역할을 했다고 평가할 수 있겠다.

제6장 체제 내 전환단계 : 정책 2기(2008. 9. ~ 2013. 12.)

개방체제는 환류의 과정을 거쳐 정책 목표를 달성하는 과정에서 발생하는 오류를 수정한다. 정책 1기에서 최초의 정책결정에 대한 문제제기라는 투입에 대하여 국회와 지방의회는 전환과정을 통해 정책목표 변동이라는 산출물을 낳았다. 정책 2기의 기간에서 이러한 정책변동은 환류를 통해 다시 투입으로 작용하여 체제 내에서 Kingdon의 세가지 흐름의 변화에 영향을 미친다.

제1절 진행 경과

제주해군기지를 민군복합항으로 건설하기로 결정한 2008년부터 사업추진을 위한 본격적인 협의가 진행되었다. 2009년 4월 국방부, 국토해양부, 제주도는 기본협약서(MOU)를 체결하여 지역발전사업의 적극 지원, 총리실 주관의 ‘민군복합항 건설지원 협의회’ 구성 및 운영, 알뜨르 비행장 부지의 제주도 사용 등을 상호 이행하기로 합의했다. 이 합의 내용을 문제 삼아 반대단체를 중심으로 김태환 도지사에 대해 주민소환 청구가 이루어졌지만 투표를 저조로 개표되지는 않는다.

2008년부터 국방부는 사업 추진을 위한 환경영향평가, 절대보전지역 해제, 공유수면매립 관련 협의 등의 행정절차를 본격적으로 진행한다. 그러나 제주도의회의 동의 또는 의견청취가 필요한 안건에 대한 절차적 타당성 논란으로 도의회의 심사가 수차례 보류되었고, 강정마을 회장 등이 제기한 국방군사시설실시계획승인 처분무효확인소송, 절대보전지역변경(해제)처분 무효확인 소송과 공유수면매립승인처분 취소소송 등 법정공방으로 공사는 중단과 진행을 반복하였으며, 예산은 수차례 이월되어 집행률이 저조했다.

제주도의 정부에 대한 확실한 지원약속 요구에 대하여 정부는 2011년 5월 제주특별법을 개정하여 지역발전계획 수립 근거를 마련하였고, 지역발전계획 수립을 추진하였다.

2011년 11월 제주도는 행정안전부에 ‘지역발전계획(안)’을 제출하였고, 2012년 국무총리실은 관계부처조정회의를 개최하여 1조 771억원 규모의 정부의 지역발전계획안을 확정하였다.

2010년 착공이 시작된 후에는 제주도 민군복합항 민항시설 검증 TF에 의해 군항중심 개발 논란이 제기되었다. 이에 따라 국회 예결위에 ‘제주해군기지(민군복합형 기항지)사업 조사 소위원회’가 구성되었고, 소위의 권고에 따라 15만톤 크루즈 선박의 자유로운 입출항 가능성에 대한 검증 절차가 진행되었다. 즉, 2012년 총리실에서는 기술검증위원회가 구성되었고, 추가적인 시뮬레이션과 선박조종 시뮬레이션 시현이 이루어졌다. 2013년 1월 제주민군복합항에 15만톤급 크루즈선 2척이 안전하게 입·출항할 수 있다는 시현 결과가 발표되었고, 2013년 3월 제주도와 국토해양부, 국방부간 제주민군복합형관광미항 공동사용 협정서가 체결되어 현재 2015년 완공을 목표로 공사가 진행되고 있다. 2014년 3월 현재 공정률은 약 50%이고 2014년말까지 공정률은 67%까지 증가할 예정이다.³⁷⁾

정책 2기에는 제3의 대안인 민군복합항으로 추진할 것이 결정되면서 갈등이 소강국면을 맞을 것으로 전망했지만 사업 집행단계에서 오히려 중앙정치권의 정치 쟁점화되었고, 재산권, 평화, 환경, 이념 갈등의 성격까지 보이며 국론 분열 양상을 보였다.

<표 6-1> 정책 2기 추진일지³⁸⁾

시 기	내 용
2008.10.31.	사전환경성검토 환경부 협의 완료
2008.12.26.	항만공사 입찰공고(1, 2공구)
2009.01.14.	국방부, 국방·군사시설사업 실시계획승인
2009. 2. ~ 3.	환경부 주관 공동생태계조사 실시
2009. 4.20.	강정마을회, 국방·군사시설사업 실시계획승인처분 무효확인 소송 제기
2009. 4.27.	기본협약서 체결(국방부-국토해양부-제주도)
2009. 6.24.	환경영향평가 초안 공청회 개최(서귀포시 시민회관)

37) 국회 국방위원회, 「제주해군기지 건설의 민군복합형 관광미항 타당성 국회검증에 관한 청원 검토보고서」, 2014년 4월, p.11.

38) 제주민군복합항 건설사업단 홈페이지(<http://jejunbase.navy.mil.kr/>), ‘제주민군복합항 발자취’ 게시 자료, “제주해군기지 추진경과-Ⅱ” 내용 재구성, 2014년 5월 10일 검색.

시 기	내 용
2009. 9.22.	제주환경참운동 연대, 사업예정지에서 붉은발말뚝게 발견
2009.11.12.	제주지방변호사회, 제주특별자치도 지원에 관한 특별법 제정 필요성 주장
2009.11.16.	제주도의회, 공유수면매립기본계획에의 반영계획에 대한 의견 청취의 건 의결
2009.12.17.	절대보전지역 변경 동의안, 환경영향평가서 협의내용 동의안 의결
2009.12.	절대보전지역 변경처분 무효확인 소송 제기
2010. 1.	항만공사 계약
2010. 3.	제주 해군기지 건설사업 실시계획 변경 승인
2010. 8. 4.	제주도의회, 해군기지건설갈등해소특위 구성결의안 의결
2010. 8.18.	강정마을 제안서 채택
2010.11. 1.	강정마을 제안서 백지화, 반대 재천명
2011. 1.14.	제주도, 세계7대자연경관 후보지 중 한곳으로 선정
2011. 3. 8.	절대보전지역 변경동의안 의결에 대한 취소 결의안 의결
2011. 4. 7.	제주도, 절대보전지역 변경동의안 의결에 대한 취소 결의안 재의 요구
2011. 4. 8.	총리시, 제주해군기지 지원 협의회 구성
2011. 4.30.	제주특별법 개정안 본회의 통과
2011. 7. ~ 12.	제주도, 지역발전계획 연구용역 추진
2011. 8. ~ 10.	국회 제주해군기지(민군복합형 기항지)사업조사소위 활동
2011.11.11.	국회 ‘제주해군기지(민·군복합형 기항지)사업 조사소위원회’ 결과보고서 채택
2011.11.	제주도, 지역발전계획 연구용역 결과 행안부 제출
2012. 2.16.	국무총리실 산하 기술검증위, 선박조종 시뮬레이션 필요성 제기
2012. 3. 7.	구럼비 해안 발파작업 개시. 반대측과 경찰 충돌
2012. 7. 5.	국방·군사시설사업 실시계획 승인처분 적법 판결(대법원) 절대보전지역 변경처분 무효확인 소송 적법 판결(대법원)
2012. 2.29.	국가정책조정회의, 지역발전계획 확정
2013. 1.31.	정부·제주도 공동 검증단, 크루즈선 입·출항하는 데 문제없다는 시뮬레이션 시현 결과 발표
2013. 3.14.	민군복합형관광미항 공동사용협정서 체결(국방부-국토부-제주도)

제2절 국회의 의사결정

이 시기 국회에서는 주로 예산안 심사와 국정감사 등 대정부견제권 뿐 아니라 입법권을 통해서도 사업에 영향을 미쳤으며, 특히 이례적으로 예결위에 조사소위원회를 구성하여 국회 부대의견 이행 검증을 실시하기도 하였다.

1. 예산 심사권

2008년 9월에서 2013년말 현재까지 국회에서 제주민군복합항의 예산관련 논의는 주로 공사지연으로 인한 이월과 불용액 발생 문제, 국회 부대의견 이행여부, 군항중심 개발우려를 해소하기 위한 민과 군의 예산비율 등에 관한 것이었다. 이 기간 예산은 계속되는 삭감과 이월에 따른 집행률 저조를 특징으로 하는데 그 만큼 민군복합항 추진을 확정한 이후에도 갈등이 매우 심각했다는 것을 보여준다.

1) 2009년 ~ 2011년 예산 심사

2009년~2011년 예산안에 대해 국회는 정부안에 대해 소폭의 증액 혹은 감액 조정을 하며, 민군복합항 사업은 본궤도에 오른다. 2009년 예산은 최초 432억원이 편성되었으나 72억 삭감되어 360억으로 확정되었고, 2010년 예산은 토지매입비 부족액 50억원을 증액하여 975억원이 반영되었으며, 2011년 예산안은 정부안 1,493억원에서 309억원을 감액하여 1,184억원이 반영되었다. 그러나 환경단체의 활동 및 제주도와 행정협의 지연 등으로 공사가 지연되거나 중단되어 낮은 예산 집행률을 보였다.

2) 2012년 ~ 2013년 예산 심사

2012년~2013년의 예산안 심사는 민군복합항 공사중단 논란으로 진통을 겪는다. 2012년 예산은 공사지연으로 2011년 예산 중 1,075억원이 이월될 것으로 보이자 국방위 예결소위는 정부안 1,327억원 중 700억원을 삭감하기로 결정하였다. 하지만 국방위 전체회의(2011. 11. 9.) 시 민군복합항 사업은 정부측의 잘못이 아니라 반대측의 공사방해에 의한 지연이므로 예산을 원안대로 확보해야한다는 김학송 의원(한나라당, 경남 진해)의 주장과 방위력개선비의 지나친 삭감을 우려하는 유승민 의원(한나라당, 대구 동구을)의 의견을 반영하여 350억원만 삭감하기로 의결한다. 그러나 한나라당의 부분삭감 방침과 민주당의 전액삭감 방침의 줄다리기로 여야 합의에 이르기까지 최대 쟁점이 되는데 막판 협상 끝에 제주민군복합항 예산은 1,278억원이 삭감되어 49억만 반영되었다.

2013년 예산안의 경우 정부가 2,010억원을 요청한 가운데 국방위 심사과정에서 민주통합당은 전액 삭감을 요구하였고, 새누리당은 이를 거부하다 끝내 여야 합의가 이루어지지 못하였다. 정부안대로 예결위에 넘기는 것은 국방위원회의 직무유기이며 합의가 안되면 표결에 부쳐야한다는 유승민 국방위원장(새누리당, 대구 동구을)의 뜻에 따라 국방위 전체회의(2012. 11. 19.)에서 야당의원들이 퇴장한 가운데 새누리당 의원들만 남아 2,010억원의 예산을 의결하였다. 예결위의 심사과정에서 새누리당에서는 원안대로 국방부 소관으로 예산처리를 할 것을 주장하는 반면, 민주통합당은 군항중심 개발의 우려를 불식시키기 위해 국방부 소관으로 잡혀있는 예산을 국방부와 국토해양부로 분리해 처리할 것을 요구하여 합의에 어려움을 겪었다.³⁹⁾ 또한 예결위 전체회의(2012. 12. 31.)에서 정청래 의원(민주통합당, 서울 마포구을)은 국회 부대조건과 관련하여 부대조건 미이행시 공사를 중단할 것을 의무조항으로 반영해달라고 요구하기도 하였다.

최종적으로 제주민군복합항 예산안의 부대의견을 둘러싼 여야 이견에 대해 강창희 국회의장(무소속, 대전 중구)이 중재하고, 새해를 넘기는 협상 끝에 ‘군항 중심 운영 우려 불식, 15만톤급 크루즈 선박 입항 가능성 검증, 항만 관제권과 시설 유지 및 보수 비

39) “제주해군기지에 발목 잡힌 예산안, 막판 진통”, 「데일리안」, 2012년 12월 31일

제주해군기지 예산배정과 관련, 이연주 민주당 원내대변인은 '데일리안'과 통화에서 “국방부 소관으로 예산을 100% 처리하게 되면 ‘군항’으로만 허가가 난다. 그러면 민간선박의 입출항이 힘들어지고 폐쇄적인 군항으로서만 기능을 담당하게 돼 관광개발과는 거리가 생긴다”면서 “국토해양부의 예산이 일부라도 들어 가야 민간 항으로 개발해 민간-크루즈도 정착할 수 있고, 관광지로 활용할 수 있다”고 말했다.

용 등에 관한 협정서 체결 등 3가지 사항을 70일 이내에 이행해 국회에 보고한 후 예산을 집행할 것'이라는 부대 의견을 첨부하여 2,010억원의 예산은 본회의(2013. 1. 1.)를 통과한다.

<표 6-2> 제주민군복합항 예산 집행률⁴⁰⁾

(2013. 12. 31. 기준)

구 분			예 산 액	집 행 액	집 행 률
합 계			1조 828억원	4,788억원	44.2%
국방부	소 계		10,294억원	4,568억원	44.4%
	시설	항 만	5,488억원	3,262억원	59.4%
		육 상	2,140억원	159억원	7.4%
		군 관 사	701억원	-	-
		진입도로	238억원	-	-
		공사분담금	102억원	56억원	54.9%
	기타	토지매입/보상	985억원	842억원	85.5%
		기본조사비 등	640억원	249억원	38.9%
국토부	소 계		534억원	130억원	24.3%
	설 계 비		15억원	15억원	100%
	보 상 비		60억원	60억원	100%
	공 사 비		459억원	55억원	12%

2. 입법권

민군복합항 추진 결정 이후에도 행정절차와 공사지연으로 갈등과 반목이 지속되자 지역발전을 위한 지원이 문제해결의 단초라고 판단하여 지역구 국회의원과 제주도 의원들은 국가로부터 지원을 약속받을 수 있는 법적 근거마련을 위해 노력한다.

제주도의회 행정자치위원회(2008. 9. 11.)에서 신관홍 의원(한나라당, 일도1·이도1·건입동)은 「주한군사기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 제정 사례와 같이 제주민군복합항에 대해서도 법적근거나 제도가 마련되어야 함을 주장하였고, 특히 2009년 9월 제주지방변호사회는 제주도가 국방부와 체결한 MOU는 법적 구속력이 없으

40) 국방위원회, “제주해군기지 건설의 민군복합형 관광미항 타당성 국회검증에 관한 청원 심사보고서”, 2014년 4월, p5.

므로 정부가 제주도의 평화 구현과 지속가능한 발전을 위한 예산 확보와 시책에 대한 책임을 지도록 하는 내용의 ‘제주해군기지 건설에 따른 제주특별자치도의 지원에 관한 특별법’ 제정을 요구하였다.

이에 따라 정부는 2010년 5월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」 개정안을 국회에 제출하는데 이 개정안에는 민군복합항 주변지역 발전계획 수립 및 재정 지원, 세계 평화대공원 조성을 위한 알뜨르 비행장 양여의 근거를 반영하게 된다. 그러나 이 개정안에 포함되어 있는 영리병원 설립 근거에 대해 야당은 영리법인의 의료기관 설립 허용에 반대하였고, 정부는 영리병원 조항을 삭제하면 특별법 개정안을 철회하겠다는 입장으로 팽팽히 맞서 제주특별법 개정안은 1년간 국회에 계류하게 된다.

법안처리가 지연되자 제주지역 국회의원과 제주도의원은 조속한 처리를 국회에 호소하였다. 강창일 의원(민주당, 제주시갑)은 행정안전위원회 법안심사소위(2011. 3. 9. / 4. 14.)와 본회의 5분 자유발언(2011. 3. 11.)을 통해 민군복합항 주변지역 발전계획 수립 근거 마련이 지연되면 사업이 중단되고, 국무총리실 소속 지원위원회가 활동을 못하게 되며, 제주도는 엄청난 혼란에 빠져들 수밖에 없다는 점을 강조하면서 영리병원 문제와 분리하여 우선 처리해줄 것을 촉구하였다. 또한 2011년 3월 문대림 제주도의회 의장(민주당, 대정읍) 등 제주도 의원들은 상정하여 행정안전위원회 법안소위 위원들을 대상으로 제주특별법 개정안은 민생과 밀접한 사항이고 해군기지 등 국책사업 추진과 관련이 있기 때문에 이번 회기에 통과시켜달라고 건의하기도 하였다.

그 결과 영리병원 허용문제를 제외한 제주특별법 개정안이 2011년 4월 행안위를 우여곡절 끝에 통과하였다. 그러나 한나라당의 반대로 다시 법사위에 상정되지 못하게 되자 제주도 관계자들은 설득에 나섰고, 그 결과 한나라당이 입장을 접어 극적으로 법사위를 통과하였다.⁴¹⁾ 본회의(2011. 4. 29.) 상정 후에도 조승수 의원(진보신당, 울산 북구)의 반대토론과 정수성 의원(무소속, 경주시)의 찬성토론이 이루어지기도 했으나 최종적으로 제주특별법은 통과되었고, 이에 따라 지역발전사업에 대한 정부지원의 법적 근거가 마련되었다.

41) “제주특별법 개정안 우여곡절 끝 ‘국회 통과’”, 「제민일보」, 2011년 4월 29일.

3. 대정부견제권

민군복합항 사업 확정 전에는 주로 지역구 국회의원과 관련 상임위인 국방위나 예결위를 중심으로 논의가 이루어졌으나 정책 2기에서는 환경노동위, 국토해양위, 운영위, 정무위, 법사위 등 국회 전 상임위에 걸쳐 제주민군복합항은 이슈가 된다. 또한 예결위에 조사소위원회가 구성되어 국회 부대의견 이행여부를 점검하기도 한다. 이하에서는 타 상임위로 확대된 국정감사 쟁점과 예결위 조사소위 활동을 중심으로 국회의 대정부 견제 활동 내용을 살펴보겠다.

1) 국정감사

국회운영위원회의 대통령실 국정감사, 정무위원회의 국정감사에서는 제주민군복합항과 관련한 갈등원인 분석과 근본적인 갈등관리 대책마련 문제가 주요 현안이 되었고, 환경노동위원회와 문화체육관광방송통신위원회, 농림축산식품해양수산위원회 국정감사에서는 천연기념물인 연산호 군락, 제주연안에서 발견되는 희귀 동식물, 구름비 바위 발파, 오락방지막 훼손, 문화재 출토 등 민군복합항 건설의 환경·문화재 훼손 문제가 쟁점화 되었다.

행정안전위원회와 법제사법위원회에서는 시위단체의 연행과정에서 벌어진 인권침해 논란과 구속의 적절성 문제가 도마에 오르는데 법사위의 제주지검 국정감사(2012. 10. 11.) 시 서영교 의원(민주당, 서울 중랑구을)은 300여명이 넘는 기소가 과도하다고 지적하는 반면, 대법원 등에 대한 국정감사(2013. 10. 14.)에서 권성동 의원(새누리당, 강릉시)과 김도읍 의원(새누리당, 부산 북구·강서구을)은 주민과 법, 주민과 제도를 이간질시키고 분열시키며, 상황을 더욱 악화시키는 외부세력에 대해서는 법이 엄격하게 적용되어야 한다고 주장하기도 하였다.

소관 상임위인 국방위원회에서는 여당 의원들은 사업 지연에 따른 국고 낭비와 국력 손실을 지적하며, 적극적인 설득과 홍보를 통한 조속한 사업 추진을 독려하는 한편, 야

당 의원들의 경우 선회장 규모, 크루즈 선박 출입의 안정성 검토를 위한 시뮬레이션 풍속 기준의 부적정성, 민군복합항임에도 국방부 예산이 95%로 과다하다는 점에서 예산 구조의 부적절성 문제를 지적하고, 군항중심 추진 의혹, 주한미해군사령관의 요구조건에 따라 설계되었다는 의혹 등을 제기하였다.

국정감사 결과에 따라 각 상임위별 시정 및 조치요구 한 사항을 정리해 보면 아래와 같다.

<표 6-3> 제주민군복합항 관련 국정감사 시정 및 조치요구사항⁴²⁾

구 분	상임위원회	시정 및 조치요구사항
2013년	환경노동위원회	제주해군기지 사업자(국방부)의 명의 분할 등으로 소규모한 경영향평가를 피하는 등의 편법 여부를 조사하고 사후감시 방안을 마련하여 난개발을 조장하지 아니하도록 할 것.
		연산호 군락이 제주 해군기지의 불법적인 공사에 의해 황폐화되었으나 영산강유역환경청의 사후조치가 미흡한 바, 공사중지명령을 요청하고 현장 조사를 실시하여 사후조치를 철저히 할 것
2012년	정무위원회	제주민군복합항 관광미항건설과 관련하여 기술검증위원회의 권고대로 관련 시뮬레이션을 추가로 시행할 것
	행정안전위원회	제주 강정마을에서 자격이 없던 경비업체가 활동하는 것이 적발되어 9월 26일 처벌되었는바, 재발방지를 위한 강력한 대책을 마련할 것
		제주 해군기지 파견 경찰관 소속과 신분을 숨기는 등의 문제가 심각해 보이는 바, 대책을 마련할 것
	국방위원회	제주해군기지(민군복합형관광미항) 건설과 관련하여 추진과정에서 제기된 다양한 문제점을 철저히 검토·보완하는 한편, 제주도민과의 다양한 협의채널을 구축·가동할 것
	법제사법위원회	제주해군기지 사건 관련하여 기소된 사람이 다수인데, 처벌이 만능이 아니므로 다른 해결 방법을 강구할 것

42) 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>), 국회 상임위별 “국정감사 결과보고서”, 2008년 ~ 2013년.

구 분	상임위원회	시정 및 조치요구사항
2011년	국방위원회	제주해군기지 건설과 관련하여 여론에서 제기되고 있는 문제점에 대해 적극적으로 해명하는 등 적극적인 갈등관리를 통해 제주해군기지 건설사업이 차질없이 추진될 수 있도록 노력할 것
	문화체육관광 방송통신위원회	제주해군기지 조사와 관련하여 허가조건 준수여부를 확인하여 현상변경 허가 취소 등의 조치를 취하고, 정밀발굴조사가 진행 중인 공사지역의 매장문화재에 관해서는 관련 규정을 준수하도록 할 것
	환경노동위원회	제주해군기지는 군사적 목적으로 위치를 정한 것으로 환경부가 주요 현안으로 관리할 문제는 아니며, 환경영향평가와 사후관리를 할 것.
		구렁비 바위의 생물종은 조사했으나 자연환경조사는 누락되었으며, 주홍미끈망둑이 발견된 만큼 해군기지 공사를 시작하기 전에 환경조사가 실시되도록 하고, 환경청이나 생물자원관에서 직접 조사를 실시하는 방안을 검토하는 등 적극적으로 대처할 것.
	국토해양위원회	제주해군기지 민군 복합항 건설사업의 미집행예산 전액 환수방안을 마련할 것
2010년	행정안전위원회	해군기지, 카지노, 영리병원, 신공항 등 제주자치도의 주요 현안에 대한 합리적이고 원만한 추진방안을 강구할 것
2008년	환경노동위원회	제주도 강정마을 해군기지 건설로 인하여 연산호군락이 파괴되는 등 환경피해가 예상되므로 전문가·관계기관 등과 합동으로 정밀조사를 실시하여 보호대책을 수립할 것.

2) 조사소위원회

2011년 4월 김재윤 의원(민주당, 서귀포시)은 해군기지 갈등 해결을 위해 국민참여당, 민주노동당, 진보신당, 창조한국당 등에 대하여 야5당 연석회의를 제안하였다. 제주지역 5개의 야당으로 시작된 연석회의는 국회차원의 진상조사단 구성으로 이어졌고, 2011년 8월 야5당 제주해군기지 진상조사단(단장 이미경 의원)은 조사보고서를 통해 당초 국회 부대의견에서 제시한 민항 위주의 ‘민·군복합형 기항지’가 아니라 ‘해군기지’로 강행되고 있다고 주장했다. 또한 국회의 특위 구성을 통해 국회 부대의견의 준수 여부를 포함해 사업 전반 등을 재검토해야 한다고 밝혔다. 이에 따라 여야는 2008년 예산안 의결 당시 국회가 제시했던 부대 의견을 준수하는지 여부를 조사하기 위하여 소위원회를 예결위 내에 구성하기로 합의하였다.

예산결산특별위원회 ‘제주해군기지(민군복합형 기항지) 소위원회(이하 조사소위)’는

한나라당 권경석 의원(위원장) 등 총 8명으로 구성되었고,⁴³⁾ 2011년 8월에서 10월의 기간 동안 활동을 하였으며, 총 8차례 회의를 개최하였다. 소위활동기간 국방부, 국토해양부, 제주도 등 관계기관으로부터 현황보고를 받고, 강정마을 건설현장을 시찰하여 찬반 2인씩 주민대표 면담을 실시한다.

특히 조사소위의 제2차 전체회의(2011. 8. 31.) 시 국방부-국토해양부-제주특별자치도 간 체결된 기본협약서에 관한 질의·답변 과정에서 국방부와 국토해양부가 보유한 협약서의 제목이 불일치하는 것을 발견하였다. 즉 국토해양부에서는 ‘민·군복합형 관광미항 건설과 관련한 기본협약서’라는 제목으로, 국방부에서는 ‘제주해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설과 관련한 기본협약서’라는 제목으로 협약서를 체결하였음을 알게 되는데, 이에 대해 국방부 차관은 협약서 내용은 동일하며, 협약서 체결당시에 명칭에 대한 논란이 있어 제목에 차이가 있다는 점을 설명하지만 기본협약서의 이중체결 의혹이 제기되었다.

2011년 10월 예결위는 조사소위의 활동결과보고서를 채택했다. 조사소위는 결과보고서를 통해 5가지 사항을 권고했는데 ① 군항 중심으로 운영될 것이라는 우려를 불식시키기 위한 군사기지 및 군사시설보호법 시행령 등 관계 법령 개정, 민·군 항만 공동사용 협정서 체결, ② 항만관제권에 대한 협의, ③ 국무총리실 주관 15만톤 크루즈 선박의 입항 가능성에 대한 기술검토 실시, ④ 강정마을 주변지역 지원을 위하여 우선추진 사업의 예산반영, ⑤ 문화재청은 문화재지표조사의 절차와 방법에 관해서 관련 법률에 따라 적법하게 진행 등이 그것이다.⁴⁴⁾

소위 권고에 따라 군항중심으로 운영될 것이라는 우려를 불식하기 위해 국토해양부는 항만법 시행령을 개정하여 무역항으로 운영중인 서귀포항의 해상구역에 강정지구를 추가하고, 민군복합항 내 군사시설보호구역이 지정되어 있더라도 크루즈선박의 운행이 입출항이 가능하도록 군사기지 및 군사시설보호법 시행령을 개정하였으며, 15만톤 크루즈선박의 민군복합항내 입항 가능성을 선박 조정 시뮬레이션을 통해 검증하는데 총 3차례의 실험을 통하여 15만톤 크루즈선의 통항과 접·이안의 안전성이 확인되었다.⁴⁵⁾

43) 조사소위 구성 : 한나라당 권경석(위원장)·김성화·백성운·한기호 위원(4명), 민주당 강창일·주승용·장세환 위원(3명), 자유선진당 김창수 위원(1명)

44) 제주해군기지(민·군복합형기항지) 사업 조사소위원회, “제주해군기지(민·군복합형 기항지)사업 조사소위원회 제1차 활동결과보고서(안)”, 2011년 11월, p.16-18.

제3절 지방의회의 의사결정

이 시기 제주도의회는 도정질문, 행정사무감사, 행정사무조사, 특위 구성 등과 같은 일반적인 견제권 행사뿐 아니라 정책 집행을 위한 행정절차에 대한 동의권 행사의 유보를 통해 정책 추진에 영향을 미쳤다.

1. 행정절차에 대한 의견청취 및 동의권

제주민군복합항 건설을 위해 도의회를 통과해야하는 안건은 환경영향평가서협의내용 동의안, 절대보전지역에 대한 변경동의안, 공유수면매립기본계획에의 반영계획에 대한 의견 청취의 건 3가지이다. 제주도 의회는 사업 추진의 전제요건이 되는 행정절차에 대한 비협조를 통해 사업 추진 속도를 조절하고자 하였으며, 정부와의 협상에서 제주도에 대한 지원책을 최대한 끌어내기 위한 카드로 활용했다.

1) 환경영향평가서 동의안

환경영향평가법 제2조에 의하면 환경영향평가란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 승인 등을 할 때에 해당사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하며 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다. 관련하여 해군은 사전환경성검토, 환경영향평가초안에 대한 의견수렴, 환경영향평가서의 제출, 도 환경영향평가심의위원회의 심의, 도의회의 동의 등의 절차를 추진하였다. 제주특별법 제299조(환경영향평가 협의 등에 관한 특례)에 의하면 도지사에게 환경영향평가 협의 권한이 위임되어 있는데 제주도의회의 요구에 따라 제주도는 이 환경영

45) 국방위원회, “제주해군기지 건설의 민군복합형 관광미항 타당성 국회검증에 관한 청원 검토보고서”, 2014년 4월, p.12.

향평가서 협의 내용에 대해 도의회의 동의를 받기로 하였다.

제주도가 제출한 ‘제주해군기지(민군복합형관광미항)건설사업 환경영향평가서 협의 내용 동의안’에 대하여 제주도의회 환경도시위원회는 2009년 10월 7일 전체회의 상정을 보류시켰다. 그리고 10월 15일 환경도시위원회 전체회의 시 문대림 위원장(민주당, 대정읍)은 민군복합항 추진과정의 행정절차의 부당성, 정부차원의 제주도발전지원계획 수립과 특별법 제정을 통한 성의 있는 대책 마련 등의 동향을 예의주시하면서 처리하고자 한다는 명목으로 심사보류를 제안하였다. 또한 11월 9일 전체회의에서 역시 위원장은 제기했던 문제가 아직 충족되지 않았음을 이유로 회기 내 상정하지 않을 것임을 밝힌다. 2009년 12월 14일 전체회의에도 안건을 상정하지 않지만 12월 17일 본회의 시 심사기간 경과를 이유로 의장이 안건을 직권상정하였고, 이에 반발한 민주당 의원들이 퇴장한 후에 안건은 통과되었다.

2) 절대보전지역 변경동의안

절대보전지역이란, 자연경관이 뛰어나거나 수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역, 야생동물의 서식지·도래지, 생태학적으로 중요한 지역 등 자연환경의 고유한 특성을 보호하기 위해 법에 의해 제주특별법 제292조에 따라 지정된 지역으로 지정지역 내에서는 건축, 토지 형질변경, 공유수면 매립 등의 행위가 금지된다. 이 지역은 도지사가 도의회의 동의를 얻어 지정·변경할 수 있다.

제주도에서는 최초에 절대보전지역을 변경하지 않고, 절대보전지역에서 허용되는 행위로 처리하려고 하였다.⁴⁶⁾ 그러나 국방부(해군)가 공유수면매립을 위한 행정절차를 추진하던 중 문대림 의원(민주당, 대정읍)은 도정질문(2009. 10. 13.)을 통해 민군복합항 대상지 중 20여만㎡가 절대보전지역으로 되어있고, 절대보전지역에는 공유수면의 매립이 불가능하며, 이것을 변경할 때는 도의회의 동의를 받도록 되어 있으므로 절대보전지역을 먼저 해제하지 않고 공유수면매립기본계획을 수립하고 환경영향평가를 진행하는 것은 실정법 위반이라며 문제를 제기하였다.

46) 행정사무조사 소위원회, “민·군복합형 관광미항 건설에 따른 기본협약 등과 관련한 각종 의혹 규명을 위한 행정사무조사 결과보고서(안)”, 2011년 10월 p.50.

그리고 2009년 10월 15일 환경도시위원회 전체회의에서 문대림 위원장은 민군복합항 사업 추진 관련 제반 행정절차에 대하여 조사·확인하고, 예정 부지의 절대보전지역 해제와 관련한 법률적 사항에 대한 심도 있는 검토와 자문을 구한다는 명목으로 절대보전지역변경동의안을 심사보류 하였다. 12월 14일 환경도시위원회 전체회의에서 절대보전지역변경동의안은 부결되었지만 재적 3분의 1 이상의 요구로 12월 17일 다시 본회의에 회부되었고, 도의원들의 몸싸움 끝에 거수로 표결하여 가까스로 안건은 통과되었다.

하지만 본회의 처리과정이 몸싸움 등으로 혼란스러웠고, 의결 정족수, 일사부재의 원칙 위반의 논란이 불거지자 2009년 12월 강정마을회 주민들은 절대보전지역 변경처분 무효확인 청구 소송을 제기하였다. 그리고 이에 대해 2012년 7월 대법원은 지역주민들의 이익은 반사적 이익으로 원고적격이 없어 각하 판결을 내렸다.

2011년 1월 강정마을회는 강정마을 해안변 지역은 경관보전지구 1등급이자 생태계보전지구 1등급 지역이므로 도 당국과 도의회에 절대보전지역 해제 처분에 대한 직권취소 및 동의 취소할 것을 요청하였으며, 같은 해 3월 오영훈 의원 등은 ‘서귀포시 강정동 해안변 절대보전지역 변경동의 의결에 대한 취소의결안’을 발의하였다. 그리고 3월 15일 본회의에서 한나라당 도의원들이 퇴장한 가운데 취소의결안이 통과되었다. 이에 대해 제주도는 재의를 요구하였다.

하지만 취소의결안이 가결되도 이미 진행된 절대보전지역 해제 처분을 무효시키는 법적 효력은 없어 해군기지 건설공사를 중단시키는 직접적인 영향은 없는데 법적 효력이 없는 취소의결안 처리 강행은 정치적 인기영합주의를 의식한 쇼에 불과하며 도민 혼란을 가중시키는 만큼 정치적 책임을 반드시 져야 한다며 한나라당 소속 도의원들이 비판의 목소리를 높이는 등⁴⁷⁾ 절대보전지역 변경을 둘러싼 법적, 정치적 갈등은 극에 달했다.

3) 공유수면매립기본계획에의 반영계획에 대한 의견 청취

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제2조에 의하면 공유수면매립이란 공유수면에

47) “해군기지 관련 파장 범위 '촉각'”, 「제주일보」, 2011년 3년 16일.

흙, 모래, 돌, 그 밖의 물건을 인위적으로 채워 넣어 토지를 조성하는 것을 말한다. 공유수면 관리의 권한 역시 해양수산부장관의 권한이나 제주특별법에 의해 도지사에게 위임되어 있다.

2008년 11월 해군은 서포시 강정 앞바다 36만 9,605m²의 매립 계획을 제주도 공유수면 매립기본계획에 반영시켜줄 것을 요청하였다. 도의회에 제출된 ‘제주해군기지(민·군 복합형관광미항)건설 관련 공유수면매립기본계획에의 반영계획에 대한 의견제시의 건’에 대하여 2009년 9월 18일 농수축지식산업위원회는 법적·행정적인 절차 등 검토 필요를 이유로 심사를 보류하였고 같은 해 10월의 회기에도 상정하지 않았다. 11월 9일 전체회의에는 안건을 상정하지만 절대보전지역 해제의 선행, 알뜨르 비행장 무상양여, 제주특별자치도 지원근거의 입법화의 선이행 등을 요구하는 의원들의 의견에 따라 다시 심사보류 되었다. 11월 16일 농수축지식산업위원회는 전체회의에 안건을 상정하여 5가지 조건하에 동의 의결하고, 같은 날 본회의에서 민주당 도의원 등이 불참한 가운데 의견제시의 건은 최종 통과되었다. 그러나 도의회가 제시한 부대의견은 절대보전지역 해제, 행정소송 등 각종 법적, 행정적 조치를 선행조건으로 요구하고 있어 해군에게 많은 부담을 안겨주었다.⁴⁸⁾

2. 집행기관 견제권

48) 농수축지식산업위원회 회의록(2009년 11월 16일)에 의하면, 5가지 조건은 아래와 같다.

1. 제주해군기지건설 사업추진을 위한 공유수면매립 대상지역은 현재 절대보전지역으로서「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제292조에 따라 먼저 절대보전지역 해제를 조치한 후 공유수면매립기본계획을 수립함이 타당함.
2. 제주해군기지 사업대상 해역은 도시관리계획(유원지)결정(변경)안, 도시계획도로 결정(변경)안과 지역주민들로부터 국방·군사시설사업 실시계획 승인처분 무효 확인에 대한 행정소송 등 법적, 행정적 처리 절차가 완결되지 않은바, 행정소송이 완료된 후 향후 주민들의 의견 반영을 통해 공유수면매립기본계획 수립 등 행정절차를 추진하는 것이 타당함.
3. 공유수면매립은 해양에서 대단위 공사로 하여금 해양생태계의 피해가 예상되는 바, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 의거하여 보전 및 복원계획을 철저히 세운 후 관련 전문가 및 지역주민들에게 공개하여 객관적 검토과정이 필요함.
4. 도지사가 제출한 공유수면매립기본계획 반영요청서 내용 가운데 환경영향저감시설(대책), 공사 중 사고 방지대책, 매립지 내 민원에 대한 구체적인 실천계획이 미비하며, 제주해군기지 공유수면매립계획 수립 시 이에 따른 상세한 실천계획 수립이 필요함.
5. 지역주민 및 도민에게 건설사업 전반적인 검토를 위해 공유수면 매립과 이와 관련된 부대공사에 대해 전체 시공절차를 일반주민이 이해할 수 있도록 해당 공정과 연계된 3차원 시뮬레이션을 제시하는 객관적 검토가 필요함.
6. 상기 사항들이 완료된 후 공유수면매립기본계획을 수립하시기 바라는 것으로 의견을 제시하는 것으로 동의합니다.

1) 갈등해소 특별위원회

제9대 제주도의회 출범 직후 도의회는 2010년 8월 오영훈 의원(민주당, 일도2동갑) 등 13명이 발의한 ‘해군기지건설 갈등해소 특별위원회(이하 갈등해소 특위)’ 구성 결의안을 채택하였다. 갈등해소 특위는 민군복합항 관련 갈등해소 방안 및 처리대책 의견수렴, 절차적 정당성 확보, 지역주민에 대한 적정한 보상대책 마련, 갈등해소 프로그램운영 등을 목적으로 구성되었으며, 2010년 8월부터 2011년 7월까지 1년간 운영되었다. 현우범 의원(민주당, 남원읍)을 위원장으로 9명의 특위위원은 각각 9차례의 회의와 간담회, 강정마을 및 총리실 방문 등의 활동을 하였다.

구체적인 활동 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2010년 9월 특위는 입지재선정을 요구하는 ‘강정마을 진정서(제안서) 처리의 건’을 의결하여 제주도는 화순리와 위미리에 해군기지 유치의사를 묻는 절차를 진행하지만 두 곳 모두 마을총회를 열지 않고 반대의견을 제출함으로써 입지재선정은 무산되었다. 같은 해 10월 특위는 국무총리실이 해군참모총장의 유감표명, 지역발전계획(안)에 대한 적극 지원, 도민화합 분위기 조성 후 착공식 검토의 약속을 지키지 않은 채 공사강행을 하고 있으며, 기본협약서 체결하였음에도 진척이 없는 상황으로 정부가 나서서 확실하고 소상한 입장과 로드맵을 밝힐 때까지 모든 절차와 공사를 즉각 중단할 것을 촉구하는 ‘제주해군기지건설 관련 국무총리실 협의 결과 이행 촉구 결의문’을 채택하였다.

또한 2011년 2월 문대림 의장(민주당, 대정읍)과 특위위원은 총리실장을 만나 정부차원의 사과와 신뢰할 수 있는 지원의지 표명, 계류 중인 소송의 판결이 내려지기 전까지 공사 중단 등을 정부에 요구했으나 제주도가 지역발전계획을 수립해 요청해 오면 현실성 있는 수준에서 지원해 나가겠다는 원론적인 수준의 답변만을 듣고, 기대했던 요구에 대한 답변은 듣지 못했다. 같은 해 6월 갈등해소 특위는 공사강행으로 갈등이 파국으로 치닫고 있음에 따라 갈등해소를 위해 건설공사 중단을 촉구하는 내용의 ‘제주해군기지 건설공사 중단과 갈등해결 촉구 결의안’을 가결하였다.

1년간의 활동 끝에 갈등해소 특위는 활동기간 연장 없이 해산했는데, 활동결과 보고

서를 통해 결의안 채택과 기자회견, 대정부 건의 등 활발한 활동을 통하여 제주 최대의 현안문제에 적극적으로 대처하고자 하는 의정상 구현, 정부차원의 확실한 지원방안과 로드맵 제시를 지속적으로 요구, 다양한 활동을 통한 도민의 알권리 충족과 갈등 확산 방지를 한 성과를 얻었다고 자평했다. 또한 동시에 도의회와 집행부의 공조체제 미흡, 강정마을 제안서에 대한 중재와 이행과정에서 갈등해소 활동 한계, 절대보전지역 변경 동의 의결에 대한 취소의결 등 의회 전체적인 합의 도출 실패 등의 한계와 미비점 역시 인정하였다. 특히 정부측이 수용하기 어려운 ‘선 공사중단 후 논의’의 강경한 요구만을 고집하고, 갈등해결을 위한 근본적인 대안 제시나 정부로부터 얻어낸 뚜렷한 성과가 없었다는 점 역시 특위 활동의 한계를 보여준다.

2) 행정사무조사

2011년 9월 국회 조사소위에서 민군복합항 관련 기본협약서 이중체결 의혹이 제기되자 제주도의회는 행정사무조사권을 발동하였다. 2011년 9월 15일부터 10월 4일까지 20일간의 조사기간 동안 행정자치위원회(위원장 위성곤)는 6차례 회의를 열고, 현장방문과 증인·참고인 심문 등을 통해 민군복합항 건설에 따른 기본협약서 진위 및 이행여부, 크루즈 동시 접안능력, 문화재 발굴조사 적정이행 여부, 환경영향평가 협의내용 이행여부 등을 조사하였다.

2011년 10월 행정사무조사 결과보고서를 채택하는데 결과보고서를 통해 도의회는 민군복합항 관광미항 건설을 목표로 국책사업이 추진되고 있음에도 기본협약서 체결 시 ‘해군기지’ 사업으로 추진할 수 있는 근거를 제공했고, 크루즈 접안, 문화재 발굴, 환경영향 이행 등 절차적 하자를 드러내고 있어 우선 전면적인 공사중단이 선행되어야 하며, 주민동의 등 납득할만한 조치가 이루어진 다음 사업추진 여부를 결정할 것 등을 요구하였다. 또한 국회, 총리실, 국방부, 국토해양부, 환경부, 문화재청에 대하여 국회차원의 국정조사 실시, 적극적인 지원 대책 마련, 크루즈 접안 능력에 대한 원점 재검토 및 결과가 나올 때까지 공사 중단, 멸종위기 야생동식물에 대한 보전대책 마련, 매장문화재 정밀 발굴조사 실시 등을 건의했다.

제9대 도의회의 행정사무조사는 민군복합항을 둘러싼 4가지 의혹을 해소하기 위하여 지원 TF를 구성하고, 민군복합항 공사현장과 붉은발말뚝계 서식 및 포획 현장, 구럼비 해안 할망물 및 진입로 등을 직접 방문하여 조사와 점검을 실시하는 등 지난 8대 도의회보다는 내용면에서 충실한 조사가 이루어진 것으로 보인다. 하지만 행정사무조사 실시 전부터 국회 국방위원회의 시찰, 도의회의 행정사무감사를 앞둔 시점에 조사를 실시하는 것은 행정력 낭비이며, 조사를 실시하는 행정안전위원회의 전문성 부족하고, 무분별한 증인 출석 요구 등으로 행정사무조사가 과연 기대하는 만큼 성과를 발휘할지 등 그 실효성에 대해 도의회 내부에서도 우려를 표명하였고,⁴⁹⁾ 이상희 전 국방부장관, 정종환 전 국토해양부장관, 김태환 전 제주특별자치도지사과 이은국 현 해군기주기지사업단장 등 주요 증인이 불출석하여 기본협약서 체결에 관한 진실 확인에 한계가 있었다.

3. 의견표명권

이 기간 동안 제주도의회는 민군복합항 관련 4건의 결의안과 6건의 건의안 의결을 통해 의견을 표명한다.

2010년 12월 반대단체와 공무원, 경찰 등이 충돌하여 부상자가 발생하는 등 갈등상황이 지속되자 갈등해소특위는 ‘제주해군기지건설 관련 국무총리실 협의 결과 이행 촉구 결의안’을 채택하였다. 이 결의안에서 특위는 국무총리실의 약속 미이행, 기본협약서 미진척 문제를 제기하며, 국책사업으로 추진하고자 하는 주체인 정부가 나서서 확실하고 소상한 입장과 로드맵을 밝히고, 확답이 있을 때까지 정부와 해군, 제주도정은 모든 절차와 공사를 즉각 중단할 것을 촉구하였다.

2011년 4월 강정 공사현장에서는 연일 충돌사태가 빚어지고 있는 것과 관련해 제주해군기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회는 우려되는 불상사를 방지하는 차원에서 공사 중단을 촉구하는 건의문을 제주도과 제주도의회에 제출했다. 이에 따라 2011년 5월 박원철 의원(민주당, 한림읍)이 제안한 ‘제주해군기지건설 공사중단과 갈등해결 촉구 결의안’은 해군기지 건설 갈등해소를 위해 해군기지 건설 공사 중단, 갈

49) “한나라당 ‘해군기지 행정조사, 이 시점에 필요있나?’, 『제주의소리』, 2011년 9월 21일.

등해결을 위해 정부가 공사를 중단할 수 있도록 도지사의 조치를 촉구하고, 요구가 받아들여지지 않을 경우 절대보전지역 변경동의 취소의결에 대한 재의결 등 의회의 모든 권한과 역할을 동원하여 대처할 것을 천명하는 내용을 담고 있다.

2011년 8월 오영훈 의원은 ‘민군복합형 관광미항 건설에 따른 문제해결을 위한 대정부 건의안’을 발의하는데 갈등의 근본적인 해결을 위해 육지부 경찰의 즉각적인 철수, 정부차원의 갈등해소평화해결협의체 구성 및 제주도민 전체를 대상으로 하는 주민투표의 시행을 국무총리실 등에 건의하였다.

2011년 10월 행정자치위원회는 행정사무조사 결과에 따라 ‘건설부지내 매장문화재 정밀 발굴 실시 촉구 건의안’, ‘환경영향평가 협의내용 이행여부 확인을 위한 건의안’, ‘공사 중단 및 원점 재검토를 위한 건의안’, ‘기본협약서 등 이행 관련건의안’, ‘행정사무조사 결과에 따른 국정조사 촉구건의안’ 등 5건의 건의안을 채택했다.

2012년 2월 국무총리실 산하 기술검증위원회의 검증결과 발표에 대하여 행정자치위원회는 ‘크루즈선박 입출항 기술검증위원회 기술검증보고서 관련 민군복합형 관광미항 건설사업 재검토 촉구 결의안’을 의결한다. 이 결의안은 15만톤급 크루즈 입출항에 문제가 없다는 국방부의 시뮬레이션 결과 발표를 인정할 수 없으며, 검증위원회 결과보고서에서 드러난 문제점들에 대해 타당한 기준의 시뮬레이션을 통한 객관적 검증이 이루어져야 함을 요구하고, 시뮬레이션 검증결과가 나오기 전까지 모든 공사는 중단되어야 하며, 항만 설계상의 오류가 발견되면 민군복합형 관광미항 건설사업은 원점에서 재검토되어야 함을 촉구하였다.

2012년 3월 이석문 의원 역시 ‘민군복합형 관광미항 건설에 따른 대정부 촉구 결의안’을 통해 민군복합형 관광미항은 군항 위주로만 건설되어서는 안되며, 제주도가 참여하는 객관적이고 공정한 시뮬레이션 검증절차가 반드시 이행되어야 하고, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률에 근거하여 청문절차가 끝나고 명확한 판단이 내려질 때까지 공사는 중지되어야 하며, 지난 3월 5일, 도지사, 도의장, 새누리당과 민주통합당 제주도당 위원장 4인이 공동기자회견 시 요청했던 사항을 정부는 적극 수용해야 함을 주장했다.

도의회의 결의문과 건의문은 정부와 집행기관에 대한 민의를 전달하는 수단임에 분명하지만 사안이 있을 때마다 남발되는 경향으로 정치적 효과가 반감되었고, 갈등을 해

소하고, 소통과 협의를 이끌어낼 수 있는 전략적인 내용보다는 일방적이고, 강경한 입장 표명으로 메아리에 그치는 경우가 대부분이었다.

제4절 각 흐름의 변화와 정책의 창

1. 문제의 흐름의 변화

사업 집행과정에서 문제의 흐름은 군항중심 개발 우려, 환경·문화재 훼손, 정부 지원책의 적절성, 시위단체의 사법처리 문제, 설계 오류와 시뮬레이션 검증, MOU 체결, 부실공사 등 보다 더 세분화된다. 특히 이 시기에는 제주민군복합항 건설을 막을 수 없다면 군항 중심으로 개발되지 않도록 견제하고 행정절차의 동의권을 지렛대로 이용하여 정부로부터 최대한의 지원을 얻어내고자 하는 도의회의 노력이 집중되고, 구럼비 바위발파 등 환경적 가치에 대한 관심이 전 사회적으로 극에 달했다. 이하에서는 군항중심 개발 가능성과 환경에 관한 문제제기를 중심으로 문제의 흐름을 중심으로 살펴보겠다.

1) 군항중심 개발 우려

정부가 민군복합항 건설 추진을 확정했음에도 불구하고, 민군복합항이라는 명칭 하에 실제로는 군항 혹은 해군기지 건설을 추진하고 있다는 의혹이 반대측을 중심으로 끊임없이 제기되었다. 군항중심 개발 가능성에 대한 우려는 구체적으로 사업 명칭, 예산구조와 사업주체, 설계오류 논란 등으로 이어진다.

먼저 민군복합항 사업 결정 직후 2009년도 예산안 심사 과정에서 사업명칭에 관한 문제가 불거진다. 제주도측은 사업의 명칭이 곧 사업의 성격을 결정짓는다고 보는데 2009년 예산안 심의를 위한 국방위 전체회의(2008. 11. 13.)에서 김학송 국방위원장(한나라당, 진해시)은 제주도환경부지사로부터 ‘민군복합항형 관광미항’으로 사업명칭 변경을 요청받았으나 명칭을 변경하면 국토해양부 예산도 포함되어 편성되어야하므로 국방위

에서 신중하게 생각해야할 문제라고 주장하였다. 이상희 국방부장관 역시 유승민 의원의 질의에 대해 ‘민군복합형 해군기지’라는 명칭에 대해서는 찬성하지만 ‘민군복합형 관광미항’이라는 명칭에 대해서는 반대한다는 입장을 표명하였다. 하지만 국방위 예결소위(2008. 11. 19.) 예산 심사 시 유승민 소위원장(한나라당, 대구동구을)은 제주해군기지 사업 명칭을 ‘제주해군기지(민군복합형 관광미항)’으로 쓰도록 하여 군이 제주도민들과 겪고 있는 갈등을 줄이는데 도움이 됐으면 좋겠다는 의견을 제시하였고, 소위원장의 의견을 반영하여 국방위는 최종 사업명칭을 수정 의결하였다.

그러나 명칭에 대한 이견은 계속되어 2009년 4월 기본협약서 체결 시 동일한 내용에 대해 국방부에서는 ‘제주해군기지(민군복합형 관광미항) 건설 관련한 기본 협약서’라는 제목으로, 국토해양부에서는 ‘민군복합형 관광미항 건설 관련 기본협약서’라는 제목으로 작성되었음이 2011년 국회 조사소위에서 밝혀짐에 따라 협약서 이중 체결 의혹이 제기되기도 하였다. 그러나 2013년 2월 국방부가 사업 명칭을 ‘제주 민군복합형 관광미항 건설사업’으로 사업계획 변경승인 사항을 고시함으로써 명칭 논란은 일단락되었다.

예산구조와 관련하여 민주당과 지역구 의원들은 무늬만 민군복합항이 아니냐는 논란을 해소하기 위해서는 민군복합항에 걸맞는 예산구조 편성이 필요하다는 주장을 제기하였다. 현재 국방부 대 국토해양부의 예산비율이 95대 5로 사업진행에 있어 군사기지로 진행하려는 국방부의 주도권을 막기 어렵다는 주장⁵⁰⁾ 등에 대하여 정부는 공사가 진행되고 있는 시점에서 예산을 분담하기 위해서는 처음부터 예산을 다시 편성하고, 기존 계약을 모두 파기, 수정 계약을 해야 하며 공사가 지연되는 문제점이 있으며,⁵¹⁾ 운영적인 측면에 초점을 두어 국방부 예산으로 전체를 건설한다 하더라도 그것이 군사목적의 군항과 관광목적의 민항으로 함께 사용된다면 그것이 어느 쪽 예산이든 국가 예산이기 때문에 그 목적은 달성된다⁵²⁾는 점을 들어 야당측을 설득하고자 했다.

2011년 9월에는 제주도 민군복합항 민항시설 검증 TF에 의해 민군복합항의 15만톤

50) 박용진 대변인, “박근혜 후보 제주관광미항 건설공약관련 서면브리핑”, 2012년 8월 1일.

51) 국회 국방위원회 국정감사 회의록, 방사청장 답변내용, 2012년 10월 11일.

52) 국회 본회의 회의록, 김항식 국무총리 발언내용, 2011년 10년 12월.

크루즈 선박 2척의 동시 접안 가능성, 자유로운 입출항 가능성에 대한 의문이 제기되었다. 이에 따라 제주도는 총리실에 객관적이고 전문적인 검토를 요청하며, 비슷한 시기에 결위 조사소위에서도 크루즈선박 입출항 가능성에 대한 기술검토를 권고 한다. 이에 따라 2012년 1월 총리실에서는 15만톤 크루즈선박 입출항 기술검증위원회를 구성하고, 검증위가 제시한 조건을 반영한 추가 시뮬레이션 실시하며, 입출항 안전성 향상을 위한 서측 돌제부두를 조정하였다. 또한 시뮬레이션 검증회의와 선박조종시뮬레이션 시현을 실시하는데 2013년 1월 선박조정시뮬레이션 결과 15만톤급 크루즈의 입항과 선회에 문제가 없다는 발표를 하였다.

2) 지역발전 사업

민군복합항 건설의 대가로 정부로부터 지원받는 지역발전 사업은 중앙과 지방, 여당과 야당, 찬성측과 반대측을 아우르는 현안이었다. 찬반 모든 진영에서 정부의 확실한 보상과 지원 약속을 갈등해결의 매우 중요한 요소로 보았으며, 특히 사업이 확정되자 제주도 의원들은 공사중단 요구, 행정절차 지연 등의 방법을 통해 최대한 지방자치단체에 대한 국가지원을 끌어내고자 노력하였다.

2009년 4월 국방부, 국토해양부, 제주도 간에 알뜨르 비행장 부지를 제주도가 사용할 수 있도록 하고, 사업부지 외곽지역에 대한 군사시설보호구역 미지정, 지역 건설업체의 참여 보장 등을 내용으로 하는 기본협약서(MOU)를 체결하였다. 그러나 제주도의회는 법적 효력이 없는 MOU가 아니라 정부 지원을 약속하는 보다 명확한 법적 근거를 마련해줄 것을 요구하였고, 이에 따라 정부는 2011년 5월 제주특별법을 개정하여 지역발전 계획 수립 근거를 마련하였다.

그러나 정부의 미온적인 태도에 대해 제주도의회는 강한 불만을 제기했다.⁵³⁾ 특히

53) 예산결산특별위원회 제주해군기지(민.군복합형기항지)사업조사소위원회, 2011년 9월 6일

문대림 도의회 의장의 발언은 다음과 같다. “미군기지 평택 이전의 경우 국무총리가 직접 나서서 160여 차례에 이르는 주민설명회와 간담회가 있었습니다. 주민 지원을 위한 특별법이 제정되었으며 89개 사업에 18조 8000억 원에 이르는 지원을 약속했습니다. 광주 상무대 이전사업의 경우 청와대가 직접 관계 장관 회의를 개최해 12개 주요 주민숙원사업을 해결해 주었습니다. 경주 방폐장의 경우도 특별법 제정, 특별지원금 3000억 지원, 55개 사업 3조 5000억 지원을 약속했습니다. 그런데 유독 제주 민군복합형 관광미항의 경우 특별법 제정 요구를 무시했을 뿐만 아니라 기지건설사업비 외에 지원사업비는 전혀 책정이 되지 않은 상태입니다. 2009년 4월 정부지원협의체 구성, 운영을 통해 지역주민의 이해와 요구를 반영하겠다는

2011년 9월 국회 조사소위원회 회의에 출석한 도의회 문대림 의장은 도의회는 제주해군기지 자체를 반대한다는 것은 아님을 강조하며, 유사국책사업과의 형평성 문제해소를 요구했다. 즉 미군기지 이전, 광주 상무대 이전 사업 등의 경우 주민지원을 위한 특별법을 제정하고 청와대가 직접 나서 주민 숙원 사업을 해결해주었으나 제주 민군복합항의 경우 정부지원 협의체 구성과 주변지역 종합발전계획 수립이 지연되고 있어 정부차원의 특단의 대책이 필요하다고 주장했다.

이에 따라 국회 조사소위는 활동 결과보고서를 통해 ‘강정마을 주변지역 지원을 위하여 제주특별자치도가 2012년 우선추진사업으로 요청한 15건의 사업예산 중 2012년 예산안에 반영되지 못한 13건의 사업은 2012년부터 사업이 추진될 수 있도록 추진하고, 2012년 예산안에 반영된 2건을 포함한 15건의 사업 중민·군복합형 관광미항 관련 지역발전계획에 포함되는 사업에 대해서는 ‘주한미군기지 이전에 따른 평택시등의 지원 등에 관한 특별법’에 준하여 지원할 것을 권고하였고, 정부의 지원책 마련은 가속도가 붙었다.

2011년 11월 제주도는 국토연구원과 제주발전연구원의 지역발전계획 연구용역 결과에 따라 행정안전부에 ‘지역발전계획(안)’을 제출하였다. 2012년 행정안전부는 관계부처 및 제주도의 의견을 수렴하고, 국무총리실 주관 관계부처조정회의를 개최하여 정부의 지역발전계획안을 수립하였으며, 2012년 2월 국가정책조정회의에서 2012~2021년의 기간 동안 1조 771억원의 제주민군복합형 관광미항 관련 지역발전계획을 확정하였다.

총리실은 2년이 넘도록 그 약속을 지키지 않았습니니다. 법적으로 주변지역 종합발전계획을 수립해야 할 행정안전부장관은 현재까지 꿈쩍도 안 하고 있는 상태입니다. 급기야 도가 나서서 공여지책으로 발전계획 수립을 위한 용역을 실시하고 있지만 그 결과에 대하여 정부나 지역주민이 받아들일 것이라는 보장도 없는 상태입니다. 국가 안보상 받아들인다 하더라도 그것으로 인해 입을 제주의 생태환경 그리고 인권과 평화라는 브랜드 가치에 대한 보상, 파괴된 강정마을 공동체 회복을 위한 정부 차원의 대책과 지원은 당연한 것이라고 생각합니다. 그럼에도 불구하고 정부는 그 어떠한 대책과 지원방안도 제시하지 않은 상태입니다. 정부 차원의 특단의 대책이 필요한 부분입니다...둘째, 유사 국책사업과 형평성 문제를 해소하여야 합니다. 정부는 지원계획과 관련하여 도가 추진하고 있는 용역에 미룰 것이 아니라 지금부터 당장 정부가 약속했던 정부지원협의체를 실효적으로 운영함으로써 타 지역 유사사례와 형평성 문제를 해소하는 정부 차원의 대책과 지원방안을 제시하여야 합니다.”

<표 6-4> 지역발전 계획 주요 내용 54)

전 략 별	건수	사업비(억원)				부처별
		계	국비	지방비	기타	
계	37	10,771	5,787	1,710	3,274	11개 부처
① 크루즈를 통한 관광허브 육성	9	2,966	1,249	623	1,094	국토부 등 5개 부처
② 농수산물 특화개발로 주민소득증대	10	1,303	479	527	297	농식품부
③ 풍요롭고 살기좋은 정주환경 개선	8	875	450	195	230	행안부 등 4개 부처
④ 화합과 공존의 만·군 커뮤니티 조성	4	1,504	1,504			국방부
⑤ 친환경 경관조성 및 신재생에너지 구축	6	3,574	1,556	365	1,653	지경부 등 3개 부처
▶ 광특회계 인센티브		549	549			

3) 환경 훼손

제주민군복합항을 둘러싼 갈등은 재산권 뿐 아니라 환경, 평화, 이념의 갈등까지 더해져 매우 복잡한 양상을 보였다. 특히 의제화 초기에도 환경 파괴가 우려된다는 문제제기가 있었으나 공사가 진행되자 붉은발말뚝계, 연산호, 제주세뱅이, 구름비바위 등 개별종 하나하나가 이슈화되고, 반대측과 경찰과의 물리적 충돌과 연행의 주요 원인이 될 만큼 환경보전을 위한 시위는 격화되었다.

제주도는 2007년 유네스코가 지정한 ‘세계자연유산’으로 등재되었고, 서귀포시 강정마을의 경우 예정부지 인근의 범섬이 2000년 천연기념물로 지정된 바 있으며, 또한 2004년 범섬 일대의 연산호 군락지가 천연기념물로 되었고, 이에 따라 2007년 제주특별자치도가 강정마을의 강정천에서 강정포구 일대를 매립을 금지하고, ‘절대보전연안’으로 지정한 바 있다(김은주, 2008 : 59). 또한 2011년 11월에는 ‘세계 7대 자연경관’에 선정되었다.

이러한 천혜의 제주 환경을 보전하기 위하여 환경단체는 사업 예정지 혹은 강정 앞바다에서 멸종위기종 및 희귀식물이 발견 사실을 발표하고, 환경영향평가의 부실·왜곡 의혹을 제기하였다. 또한 2012년 제주에서 열린 세계자연보전총회(WCC)에서 제주해군기지 문제 해결을 위한 결의안 채택을 촉구하기도 하였으나 세계자연보전연맹(IUCN)은

54) “제주시민 대상 민군복합항 청사진 제시”, 국무총리실 보도자료, 2012년 10월 25일.

해군기지 관련 안전을 상정해 토론을 벌인 후 표결을 실시, 결의문 채택의 부결을 공식 선언하였다.

정부는 2008년 10월 사전환경성검토 협의, 2009년 2월 환경부 주관 민·군 공동 생태계 조사, 2009년 12월 제주도와 환경영향평가 협의의 절차를 거친다. 그러나 2012년 3월 제주민군복합항 건설 반대활동의 상징물이 된 구름비 바위의 발파는 언론에 생중계 될 만큼 전 국민의 관심이 뜨거웠는데 반대측에 의하면 구름비 바위에는 붉은발말뚝게, 멍꽂이 등 멸종위기종이 집단 서식하여 자연적 가치가 있을 뿐 아니라, 이 바위에서 나는 용천수(할망물)가 주로 제사에 사용되어 민속문화적 가치까지 있다고 주장하였다. 하지만 정부는 구름비 바위는 제주 전역에 흔한 해안 노출암으로 유네스코 지정 세계자연유산 혹은 생물권보전지역에 포함되지 않았고, 사업 부지 내 멸종 위기종은 서식지로 포획·이식하는 등 보전대책을 수립해 시행하고 있다고 반박했다.⁵⁵⁾ 2012년 구름비 바위 발파를 앞두고 민주통합당 제주지역 강창일·김우남·김재윤 의원은 공동성명을 통해 구름비 바위 발파허가를 절대로 승인해서는 안된다고 경찰에 강력히 촉구했으며, 김진표 민주통합당 원내대표는 구름비바위 폭파는 제주도민에 대한 정부의 선전포고라며 비판하기도 했다.

민군복합항의 환경에 대한 영향 문제는 환경노동위원회에서 특히 많이 논의되었는데 환경적 가치의 중요성을 주장하는 측과 환경파괴의 최소화도 추구해야 되겠지만 그것이 국가안보라는 국가적 불가피한 목적 달성을 하는 데 있어서 장애요소로 작용하거나 지나치게 혼선을 주게 되어서는 안 된다고 주장하는 측⁵⁶⁾의 의견이 팽팽히 대립되었다.

2. 정치의 흐름의 변화

이 시기 제주민군복합항 건설 문제는 국론 분열에 이를 정도로 갈등이 최고조에 이른다. 따라서 총선과 대선의 정당간 정책대결에서 제주민군복합항은 핵심쟁점으로 부각되었다.

55) “‘구름비 바위 논란’ 사실은 이렇습니다”, 「정책브리핑」, 2012년 3월 14일.

56) 환경노동위원회 국정감사, 손범규 위원 발언 내용, 2011년 9월 19일.

1) 여론의 변화

이 기간의 반대활동은 주민소환과 단식, 법적공방, 물리적 충돌과 연행으로 매우 격화되고, 폭력적인 양상마저 보였다.

2009년 5월 MOU 체결과정에서 의회 의견의 묵살, MOU 내용에 주민갈등 해결 관련 언급 내용이 없다는 등의 이유로 김태환 제주시지사에 대한 주민소환이 추진되는데, 광역자치단체장에 대한 주민소환은 주민투표법 제정 이후 사상 처음이었다. 주민소환 투표의 법적 청구요건(투표권자 41만명의 10%)을 넘는 7만 여명의 서명으로 주민소환 투표청구가 이루어지지만 실제 투표일에 개표요건인 전체 투표인의 3분의 1 투표율에 미달한 11%의 투표율을 기록하여 개표는 이루어지지 않았다. 주민소환은 독주하는 제왕적 단체장에 대한 주민의 견제라는 직접 민주주의를 실현할 수 있는 제도이나 제주시지사에 대한 주민소환은 주민 간 분열과 갈등만 양상하고, 문제해결에 기여하지 못했을 뿐 아니라 도지사의 업무정지로 행정공백을 초래하고, 혈세가 낭비되는 결과를 초래하였다.

제주민군복합항을 둘러싼 갈등은 법정공방으로까지 이어지는데, 강정마을회 등 반대단체는 2009년 1월 국방·군사시설사업 실시계획 무효확인 소송과 2009년 12월 절대보전지역 변경(해제)처분 무효확인소송을, 2010년 4월 공유수면매립승인처분 취소소송을 제기했다. 국방·군사시설사업 실시계획 무효확인 소송의 경우 환경영향평가가 끝나지 않은 상태에서 군사시설사업 실시계획을 승인처분 한 것은 위법하다는 원고의 주장을 대법원이 기각했으며, 절대보전지역 변경(해제)처분 무효확인소송은 절대보전지역 변경처분에 대한 도의회의 동의 절차 하자로 위법하다는 주장에 대해 대법원은 각하한다. 또한 공유수면매립승인처분 취소소송 역시 법원은 기각 판결을 내려 사법부는 3개의 소송에서 모두 정부측의 손을 들어주었다. 이뿐 아니라 정부는 주민과 평화활동가에 대한 공사방해금지 등 가처분 신청을 하기도 했으며, 건설업체 역시 반대주민들에 대해 손해배상 청구를 하는 등 공사를 진행하고자 하는 측과 반대측 사이의 갈등은 사법부로까지 확대되었다.

또한 시위 형태 역시 과격화되는 양상을 보이는데 반대대책위의 시민불복종 운동 선언, 릴레이 단식, 토지측량 등 행정절차 진행과정에서 경찰과의 몸싸움 등이 발생했다. 2014년 2월 기준 제주 민군복합항 추진 문제로 기소된 사람의 수는 550명이며, 이 가운데 206명이 실형, 집행유예, 벌금형 등의 확정판결을 받는 등⁵⁷⁾ 사법처리자 숫자도 급증하여 김우남 의원은 예결위 종합정책질의(2013. 11. 5.) 시 제주민군복합항과 관련한 사법처리자에 대해 즉각적인 사면·복권을 실시할 것을 촉구하기도 하였다.

반대시위가 격화됨에도 불구하고 도민 다수의 의견은 찬성이 과반수를 넘었다. 즉, 2011년 12월 KBS 제주 주관 민군복합항 수용여부를 묻는 여론에서 51%가 찬성하였고, 2012 3월 KBS에서 실시한 여론조사에서도 52.2% 예정대로 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 나타냈다.⁵⁸⁾ 즉, 제주도민은 민군복합항 사업이 제주도에 가져올 경제적 효과 측면에서 사업자체에 대한 반대보다는 정부차원의 확실한 보상과 지원책이 제시될 것을 기대한 것으로 보인다.⁵⁹⁾

2) 선거와 공약

총선과 대선을 앞둔 2011년 중앙정치권에서의 제주민군복합항에 관한 공방은 최고조에 이른다. 2011년 5월 야5당 제주해군기지 진상조사단이 구성되어 조사결과 발표까지 공사중단을 요구했고, 조사결과 보고서를 통해 당초 국회 부대의견에서 제시한 ‘민항 위주의 민·군복합형 기항지’가 아니라 ‘해군기지’로 강행되고 있다는 주장을 했다. 민주당 최고위원회는 갈등해소방안이 마련될 때까지 공사중단을 정부에 공식 촉구하고, 민주노동당과 진보신당은 공사중단을 촉구하는 결의문을 당 차원에서 채택하였다. 이러한 야

57) 국방위원회, “사면·복권 및 갈등해결협의체 구성 등을 통한 제주민군복합항 관련 갈등해결 촉구 결의안 검토보고서”, 2014년 2월, p.3.

58) 문화체육관광부, “제주민군복합항 관광미항, 평화와 지역발전을 위한 약속입니다.”, 2012년 3월, p8.

59) 국방위원회 청원심사소위원회 회의록, 2011년 3월 31일.

여론이 어떨지 묻는 김동성 위원의 질의에 대하여 방위사업청시설사업팀장은 다음과 같이 답변한다. “최근 약 2주 전 정도에 우군민 도정에 대해서 제주 JIBS에서 제주도민을 대상으로 해군기지 문제에 대해서 여론조사를 했습니다. 그 문제에 대해서 제주도민들의 약 60% 정도가 제주기지사업은 찬성한다. 그렇지만 아까 요구했던 제주도특별법 개정과 정부가 제주 지역발전사업을 확실히 제시할 때까지는 잠시 유보할 필요가 있다는 것에 과반수 넘게 또 동의를 했습니다. 제주기지사업에 대해서 반대한다기보다 제주도에 대한 지원이 불명확한 상태에서는 그 부분에 대해서는 정부쪽에 있는 것이 옳지 않다라고 하는 여론조사가 최근에 있었습니다.”

당의 움직임에 대해 한나라당은 제주해군기지를 추진했던 노무현 정부를 승계한 민주당이 반대하는 것은 이율배반적이라 비판하였고, 외부세력의 불법시위를 엄단해야 한다는 내용의 논평을 내는 등 정치쟁점화를 자제할 것을 촉구하였다.⁶⁰⁾

2012년 4월 총선을 앞두고 민주통합당 한명숙 대표는 제주를 방문해 총선에서 승리하면 국정조사 등의 방법을 강구해 사업을 재검토하도록 하겠다고 공약하였다.⁶¹⁾ 특히 통합진보당의 청년비례대표 후보가 제주민군복합항을 ‘해적기지’라고 표현하자 큰 파장이 일었고, 찬성측은 이에 대해 크게 반발하기도 하였다.

2012년 4월 총선 결과 제주지역 선거구 3곳은 모두 민주통합당 후보들이 당선되었으나 전체 국회의석에서 민군복합항 건설의 당위성을 강조한 새누리당이 민주통합당 등 야권연대보다 많은 의석을 확보하여 제1당을 유지하게 된다. 또한 2012년 12월 대선에서 공사중단과 사업내용 재검토를 약속했던 문재인 민주통합당 후보를 제치고, 사업 정상추진을 공약했던 새누리당 박근혜 후보가 당선되면서 제주민군복합항 사업 추진은 다시 안정화 된다.

3. 정책의 흐름의 변화

제주민군복합항 정책이 집행되는 이 기간 동안 정책공동체는 정부내에서는 안전행정부, 환경부, 법무부, 문화재청, 경찰청 등 전 부처로, 국회에서는 전 상임위원회로, 정치권에서는 중앙정당차원으로 확대되었다. 이 기간 동안에는 특히 국무총리실을 중심으로 한 범정부 협의체, 위원회가 구성되어 갈등관리과 제기되는 각종 문제점에 대해 정책내용을 수정·보완 발전시켜나가는 방향으로 정책의 흐름에 영향을 미쳤고, 지방의회의 행정절차 협의 지연, 정치권과 반대단체의 공사중단 요구는 정책 추진 속도를 지연시키는 방향으로 정책의 흐름에 영향을 미쳤다.

국무총리가 주재하는 국가정책조정회의를 통해 2008년 9월 당면 갈등현안인 제주 해

60) 새누리당 홈페이지(<http://www.saenuriparty.kr/>) 논평·성명, “제주해군기지 건설 둘러싼 외부세력의 불법시위 엄단해야[논평]”, 2011년 8월 30일(2014년 5월 13일 검색).

61) “새누리당 1당 유지, 제주해군기지 속도 내나”, 연합뉴스, 2012.4.12.

군기지사업을 제주민군복합항으로 건설하기로 결정하였고, 2011년 4월 민군복합항 추진 방향과 지원사업의 조율을 위해 국무총리실과 관계부처, 제주특별자치도가 참여하는 지원협의체를 구성하고 다양한 협의를 진행하였다. 2012년 2월에는 주변지역발전사업을 확정하고, 이후 국무조정실 주관 관계부처 실무회의를 수차례 실시하였다. 또한 국회 조사소위 권고에 따라 2012년 1월 크루즈선박 입출항 기술검증위원회를 구성하여 운영했고, 기술검증, 추가 시뮬레이션, 시뮬레이션 검증회의, 시뮬레이션 시현을 거쳐 크루즈선박 입출항 논란을 해소하였다. 이러한 과정에서 민군복합항 설계의 미비점을 보완하고, 정부 지원책을 구체화하게 됨으로써 정책의 완성도를 높였다.

또한 지방의회의 행정절차 협의 지연, 폭력·과격 시위와 법정공방, 정치권의 예산 삭감과 공사중단 요구 등은 사업추진 속도를 지연시켰다. 낮은 예산 집행률과 공정률은 국회 결산심사 시 지적을 받았고, 예산 삭감의 근거로 작용하기도 하였으며, 반복되는 공사 지연으로 매월 34억원의 손실이 발생하였다.⁶²⁾

4. 정책의 창

2008년 9월 제주민군복합항 건설 확정 후 이루어진 체제 내 전환과정은 정책의 오류 가능성과 수정·보완 혹은 추진 속도의 완급 조절에 영향을 미쳤다. 정책 2기의 제주민군복합항 사업은 균형중심 개발, 지역발전 사업 지원 미비, 환경 훼손 문제를 중심으로 국회 전 상임위와 지방의회에서 논의가 이루어지고, 전 국민적 관심을 불러일으켰다. 반대활동은 주민소환, 소송으로 이어지고, 경찰과의 대치로 많은 사람들이 연행되기에 이르렀으며, 제주도의회의 비협조, 야권연대의 사업 재검토 공약으로 사업은 중단 위기에 처했다. 그러나 국무총리실을 중심으로 한 크루즈항 입출항 안전성 검증과 정부차원의 지원책 마련이라는 정책의 흐름과 새누리당의 총선과 대선 승리라는 정치의 흐름의 결합으로 사업은 다시 안정화 국면에 접어든다.

이러한 과정에서 정책기업가로서 이명박 대통령은 2009년 6월 한·아세안 특별정상회

62) 문화체육관광부, 「제주민군복합항 관광미항, 평화와 지역발전을 위한 약속입니다.」, 2012년 3월, p8.

의 참석차 제주를 방문하여 제주민군복합항은 제주지역 발전에 필요한 시설로, 범정부적인 지원을 약속하였고, 같은 해 11월 김태영 국방부 장관은 행정절차 관련 안건 처리를 지연시키는 도의회를 찾아 안건 처리 협조를 당부하였다. 또한 2011년 8월 김관진 국방부 장관과 권도엽 국토해양부 장관이 ‘제주민군복합항 정상추진을 위한 합동담화문’을 발표하여 외부단체의 반대활동의 중지를 요청하고, 제주도민과 강정주민의 이해와 협조를 당부⁶³⁾하는 등 정책기업가의 활동은 사업 정상화에 중요한 추진력이었다.

제7장 결 론

제1절 종합분석

이상의 연구를 통해 3가지 연구문제에 대하여 분석한 결과는 다음과 같다.

연구문제 1 제주해군기지 사업은 어떠한 과정을 거쳐 의제화 되었는가?

정부 내부적으로 소요결정, 중기계획 반영, 대통령의 재가로 정책결정이 이루어졌던 제주해군기지 정책은 2002년 공론화 된다. 이 정책에 대해 제주평화의 섬 정책과의 양립가능성 문제, 지역발전 효과에 대한 의문을 제기하는 문제의 흐름이 형성되었고, 찬반 논란이 시작되었다. 또한 해군기지 유치와 민항 건설이라는 두 가지 정책의 흐름을 둘러싸고 수차례의 토론회와 설명회가 실시되고, 제주발전 연구원의 영향분석도 이루어졌

63) “정부 제주 해군기지 합동담화문 발표”, 「제민일보」, 2011년 8월 31일.

담화문의 주요내용은 다음과 같다. “...2007년부터 사업추진이 결정되어 이미 총사업비 9,776억원 중 14%인 1,400여억원을 집행하여 공사를 진행하고 있던 중, 외부 반대단체가 중심이 되어 공사현장을 무단 점거하는등 불법적으로 사업추진을 가로막아 왔습니다. 국가적으로 중요한 사업이 더 이상 지연되어서는 바람직하지 않다고 생각합니다. 이 사업이 원만하게 추진되어 제주도민과 국가의 이익이 함께 증진될 수 있도록, 현재 강정마을에서 주민간 갈등의 골이 깊어지고 있는 상황에서 외부단체가 스스로 더 이상의 반대활동을 중지해 줄 것을 강력히 요청합니다. 민군복합형 관광미항사업은 제주도와 강정마을의 발전은 물론 남방해상교통로 확보 차원 등 국가안보와 국익을 위해 반드시 필요한 사업임을 다시 한 번 강조합니다. 따라서 민군복합형 관광미항사업은 조속한 시일내 정상화되어야 하며 제주도민과 강정주민들의 요구사항을 수렴하여 원만하게 잘 해결해 나가도록 노력하겠습니다. 존경하는 국민 여러분, 제주도민과 강정주민 여러분 모두의 깊은 이해와 협조를 당부 드립니다.”

다. 그러나 2002년 말 사업 재검토를 공약한 노무현 대통령의 당선과 제주도민의 부정적인 여론으로 정치의 흐름이 결합하지 못해 정책의 창은 열리지 않는다. 하지만 2005년 해군의 사업 재추진, 예산안 제출, 위미지역의 유치신청으로 논의는 재점화 되었고, 노무현 정부의 정상추진 의사표명이라는 정치의 흐름이 최종 결합함으로써 해군기지 사업은 본격적으로 국회와 지방의회에서 논의가 이루어지기 시작해 정부의제로 정치체제에 투입된다. 즉, 제주해군기지 사업이 의제화하는 과정에 대해 Kingdon의 세가지 흐름의 결합으로 설명이 가능함을 알 수 있었다.

연구문제 2 투입 후 정치체제 내 전환 단계에서 국회와 지방의회는 Kingdon의 세 가지 흐름에 어떠한 영향을 미쳤으며, 정치체제 내 전환의 결과 산출물로서 정책은 어떻게 변화하였는가?

정책 1기와 2기에서 Kingdon의 세가지 흐름은 국회와 지방의회라는 체제 내에서 분화·수정되고, 다시 결합하는 과정을 거쳐 정책변동이라는 산출을 가져왔다. 체제 투입 후 문제의 흐름은 지방의회의 찬반논란이 중앙정치권으로, 관련 상임위에서 전 상임위로 확산되면서 점점 분화되었고, 최초 제주도와 해군 중심이던 정책공동체도 국회 해군기지 조사소위원회, 도의회의 특별위원회, 행정사무조사위원회, 국회 권고사항에 따라 구성된 총리실의 기술검증위원회 등으로 점점 들어가면서 제3의 정책 흐름이 형성되었으며, 정책 내용의 수정·보완도 이루어졌다. 또한 찬반여론은 당론과 선거 공약으로 반영되어 정치의 흐름을 형성하였고, 이는 사업을 중단 위기로 몰고 가기도 하지만 사업 정상추진을 지지하는 정당의 과반석 유지, 대선 승리는 정책의 창이 열리는데 가장 결정적인 역할을 한다. 요컨대, 국회와 지방의회는 문제의 흐름을 분화시키고, 정책 흐름 간 절충 혹은 정책의 흐름이 수정·보완하는데 영향을 미쳤으며, 선거와 공약 등 정치의 흐름을 통해 흐름의 재결합과 정책 변동을 산출을 결정지었다. 또한 세가지 흐름의 변화와 재결합을 통해 정책1기에는 제주해군기지 정책은 제주민군복합항 건설로 사업 목표가 변경되는 ‘정책승계(policy succession)’가 이루어졌고, 정책2기에서는 설계 보완, 지역발전사업 구체화 등 내용 보완을 통해 ‘정책유지(policy maintenance)’의 결과를 낳

았다.

연구문제 3 국회와 지방의회가 정책에 영향을 미치는 방식은 어떻게 다른가?

국회는 주로 예산의 심사를 통해 가장 실질적으로 정책의 향방을 결정지었다. 2008년 예산 심사과정에서 부대의견 첨부를 통해 제주해군기지에서 제3의 대안인 제주민군복합항 건설로 사업의 목표를 바꾸었고, 2011년에는 예결위에 조사소위원회를 구성하여 논란이 되었던 군항중심 개발 우려를 불식시키기 위한 권고를 함으로써 정책 내용을 보완하였다. 반면, 제주도의회는 행정절차와 관련한 동의권 유보를 통해 사업의 추진 속도에 영향을 미쳤다. 제주민군복합항 사업은 국책사업인 만큼 도의회가 예산이나 조례를 통한 의사결정에는 한계가 있으며, 실제 특위 구성, 행정사무 조사, 각종 결의문 채택 등은 결정적 영향을 미치지 못하고, 도지사의 결정을 비판하는 데에 그쳤다. 하지만 정부의 확실한 지원책 제시를 요구를 위한 환경영향평가서·절대보전지역 변경 동의안, 공유수면매립 관련 의견청취 등 사업 추진의 전제조건인 행정절차에 대한 비협조와 심사보류는 사업추진을 지연시켰다. 즉, 제주민군복합항 정책 과정에서 국회는 주로 예산 심사권을, 지방의회는 행정절차 동의권을 이용하여 정책 변화에 영향을 미쳤다.

이상의 연구를 통해 정책과정에서 국회와 지방의회의 역할을 평가해보면 다음과 같다.

먼저, 국회의 경우 첫째, 문제의 흐름 측면에서 지역구 국회의원을 중심으로 대정부질문과 국정감사 등을 통해 각종 문제제기에 대하여 제주도민을 대신하여 정부의 입장을 확인하고, 도민의 요구를 전달하는 역할을 하였다. 그러나 지나친 문제 제기와 정치적 쟁점화, 의혹 제기는 갈등을 부각시킨 측면도 없지 않았다. 둘째, 정책의 흐름 측면에서 제주해군기지 사업의 추진 혹은 중단이라는 기로에서 정부측과 지역주민의 뜻을 조정하여 제3의 대안인 민군복합항으로의 합의를 이끌어 냈고, 군항 중심 개발 우려를 불식시키라는 조사소위원회의 권고는 객관적 검증의 기회를 통해 결과적으로 정부에 대한 불신을 감소시키고, 설계를 보완하였으며, 사업의 제주특별법 개정과 지역발전 사업 예산 우선 반영 등을 통해 갈등 해결을 모색하였다는 점에서는 긍정적인 역할을 하였다고 평가할

수 있겠다. 셋째, 정치의 흐름 측면에서 국회는 정치의 흐름을 좌지우지하는 중요한 정치 체제로 선거와 의석 비율은 정책의 변화에 중대한 영향을 미친다. 하지만 집행 중인 국책 사업에 대하여 선거 때마다 중단 논란이 벌어진 것은 한편으로는 정책의 오류를 바로잡을 기회이지만 다른 한편 정책의 일관성과 안정성은 저해하였다.

요컨대 제주민군복합항 정책의 변동과정에서 국회는 예산의 반영을 통해 정책을 승인하고, 2008년 예산의 부대의견을 통해 정책목표를 변동시켰으며, 2011년 조사소위 권고사항을 통해서도 정책 내용을 보완하는데 영향을 미쳤다.

지방의회의 경우 첫째, 문제의 흐름 측면에서는 제기되는 문제점에 대하여 특위 구성, 행정사무조사를 통해 도민에게 객관적인 정보제공과 의혹해소를 위해 노력하였다. 둘째, 정책의 흐름 측면에서 도민 여론 수렴과 갈등조정 역할에는 한계를 보였으나 공론조사 방안 및 제3의 대안인 민군복합항을 제안하였으며, 특히 정책 2기에서는 민군복합항 유치의 대가로 정부로부터 최대한의 지역발전 사업 지원을 약속받기 위해 행정절차 동의를 지연시킴으로써 정책 추진 속도에 영향을 미치고자 하였다. 셋째, 정치의 흐름 측면에서 도의원 선거나 공약의 영향력은 미미하였다.

즉, 지방의회는 국책사업의 결정 자체에 대해서는 영향력 행사가 제한되고, 도민의 합의 유도, 갈등 해결능력은 아직도 한계를 보였다. 하지만 집행기관에 대한 견제, 주민에 대한 정보제공과 지역 지원책 획득, 지연 전략을 통한 정책 추진 속도 등에 영향을 미쳤다.

제2절 연구결과의 요약

본 연구는 제주민군복합항 사업의 변동 사례를 중심으로 정책과정에서의 국회와 지방의회의 역할을 Kingdon의 정책흐름 모형을 적용하여 분석해보고자 하였다. “정책의 변동과정에서 국회와 지방의회는 어떠한 역할을 하며, 성공적인 정책추진을 위해 정부는 어떠한 노력을 해야 하는가?” 라는 문제의식 하에서 제주해군기지 사업이 의제화 되는 과정과 투입 후 체제 내 전환 단계에서 국회와 지방의회가 Kingdon의 세가지 흐름에 영향을 미치는지 국회와 지방의회의 권한 행사를 중심으로 살펴보고, 그 결과 정책은 어떻게 변화하였는지 알아보려고 하였으며, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

남방해역과 해상교통로 보호, 북한 및 주변국 위협에 신속하게 대응하고자 1993년 합동참모회의에서 소요가 결정된 ‘제주해군기지’ 사업은 2002년 5월 합상토론회를 계기로 공론화된다. 해군기지의 유치는 평화의 섬 정책과 배치되며, 해군이 제시하는 지역경제 파급효과는 과장되어있다는 논란을 중심으로 문제의 흐름이 형성되고, 찬반단체의 활동이 시작된다. 오해를 불식시키기 위한 해군의 설명회와 홍보노력에도 불구하고, 2002년 10월 실시된 여론조사 결과 반대여론이 높아 제주도는 해양수산부에 화순항 해군부두 건설에 대한 반대입장을 전달함으로써 정책의 창은 열리지 못하고, 2년여간 사업은 유보된다. 2005년 3월 제주해군기지추진기획단 설치를 시작으로 해군은 사업 재추진을 시작하고, 지역경제 활성화를 위해 위미지역에서 사업 유치를 희망함으로써 논란은 재점화되는데 비슷한 시기 사업을 재검토하겠다고 공약하고, 제주도를 평화의 섬으로 지정했던 노무현 정권에서 사업 재추진 의지를 천명함으로써 정치의 흐름이 결합하고, 정부의제설정을 위한 정책의 창이 열린다.

2008년 말 정책과정에서의 핵심 하위체제인 국회와 지방의회에 제주해군기지 문제가 투입된다. 이 기간 국회는 예산심사와 지역구 국회의원을 중심으로 대정부질문, 국정감사 등을 통해 해군기지 문제를 다룬다. 특히 2008년 예산안에 대한 국방위, 예결위의 심사과정에서 해군기지에 대한 찬반입장을 절충하여 제주민군복합항으로 활용하기 위한

연구용역을 완료하고 그 결과를 토대로 예산을 집행하도록 부대의견을 첨부하여 174억 원의 예산이 반영되는데 이는 곧 해군기지에서 민군복합항으로 정책 승계가 이루어짐을 뜻한다. 지방의회는 도정질문, 행정사무감사, 행정사무조사 등을 통해 해군기지 유치의 적절성 여부를 논하는데 특히 군사기지 특위를 구성하여 보다 객관적인 정보를 도민에게 제공하고, 도민사회의 통합을 이끌어내고자 하였다. 특위의 활동은 해군기지 유치 여부를 결정짓는 2007년 5월 여론조사 실시 방법에 대해 공론조사를 제안하기도 하고, 일부 특위소속 의원들이 제3의 대안 제시 필요성을 제기하기도 하였으며, 제주도정의 일방적인 정책결정을 견제하는데 일부 기여하였으나 실질적으로 도내 갈등해소에 큰 역할을 하지는 못하였다. 정책 1기 국회와 지방의회는 입지갈등, 공군전략기지 건설 및 양해각서 사전밀약설, 여론조사 방법의 적정성 등 보다 더 많은 문제제기를 통해 문제의 흐름을 분화시켰고, 민군복합항이라는 절충안을 제시하고 예산에 반영함으로써 정책의 흐름이 변화하는데 영향을 미쳤다. 이러한 흐름의 변화와 민군복합항을 공약으로 제시한 이명박 대통령의 당선이라는 정치의 흐름의 결합으로 정책의 창이 열리고, 2008년 9월 국가정책조정회의에서 해군기지사업에서 민군복합항 추진으로 정책 목표가 변화하였다.

정책변동이 이루어진 이후 2009년부터 국방부는 국토해양부, 제주도와 MOU를 체결하고, 행정절차를 진행하는 등 본격적인 사업 추진에 돌입하였다. 이 기간 지방의회는 환경영향평가, 절대보전지역 해제, 공유수면매립 협의와 관련한 안전 심사 유보 전략을 통해 정부의 확실한 지원을 요구하였다. 도의회는 수차례의 결의안 채택, 입장발표, 국회의원과의 공조활동을 통하여 2011년 제주특별법 개정안에 지역발전계획 수립의 법적 근거를 마련하고, 정부의 지역발전계획안 수립을 이끌어내는데 기여하였다. 국회의 경우 민군복합항이 실제로는 군항중심으로 추진되고 있다는 의혹을 해소하기 위해 조사소위를 구성하고, 관계법령 개정, 기술검토 실시 등을 권고함으로써 정책 내용의 수정·보완에 영향을 미쳤다. 정책 2기 제주민군복합항을 둘러싼 문제의 흐름은 군항중심 개발 우려, 환경 훼손, 정부 지원책의 적절성 등으로 보다 더 분화되었고, 사업의 중단 논란이 전국적으로 확산되어 갔다. 갈등이 확산되자 정부에서는 관계부처를 아우르는 국가정책조정회의와 지원협의체가 주요 정책공동체로서 크루즈선박 입출항 기술검증 및 주변지

역발전사업 확정 등을 통해 정책의 완성도를 높여갔다. 2012년 총선과 대선을 거치는 과정에서 사업 중단을 촉구하는 정치권의 목소리도 매우 컸으나 제주민군복합항 정상 추진을 주장하던 새누리당의 과반 의석 확보, 박근혜 대통령의 당선이라는 정치의 흐름의 결합으로 정책은 유지되고, 갈등은 완화 국면에 접어들어 갔다.

제주민군복합항 사업 변동 사례를 살펴본 결과 첫째, 해군기지 문제가 의제화되는 과정을 Kingdon의 이론을 통해 설명할 수 있었고, 둘째, 체제 투입 후 국회와 지방의회는 Kingdon의 세가지 흐름을 분화·수정·절충하는 등의 방법을 통해 정책변동에 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 셋째, 정책 변동의 과정에서 국회는 주로 예산심사권을 통해 정책의 추진 여부와 정책의 방향과 목표를 결정짓는 반면, 지방의회는 정책 집행과정에서 행정절차 동의권을 이용한 정책 추진 속도에 영향을 준다는 점도 확인할 수 있었다.

제3절 연구의 이론적·정책적 시사점

본 연구의 이론적·정책적 시사점은 다음과 같다.

먼저 이론적 시사점으로 첫째, Kingdon의 정책흐름 모형을 통한 정책변동 과정의 분석에 있어 세가지 흐름이 결합되고 정책의 창이 열려 의제가 설정되는 데에서 분석을 그치는 것이 아니라 최초에 형성된 세가지 흐름이 정책변동의 전 과정에서 변화하는 과정을 추적함으로써 정책의 역동적 변동 현상을 보다 자세히 확인할 수 있었다. 둘째, 한 가지 국책사업을 둘러싸고 국회와 지방의회라는 두 가지 차원의 정치체제의 활동양상을 분석함으로써 향후 정부의 국책사업 추진 시 국회와 지방의회에 대한 다차원적 대응전략 마련에 기여할 수 있다. 셋째, 기존 선행연구에서 주로 이루어져왔던 국회와 지방의회의 입법 혹은 예산과정과 같은 부분적 측면만 분석이 아니라 체제의 전환과정에서 국회와 지방의회가 행사할 수 있는 모든 권한에 대해 종합 분석함으로써 국회와 지방의회의 역할에 대한 설명력을 높였다.

정책적 시사점으로는 아래의 4가지를 들 수 있다.

첫째, 성공적인 정책 추진을 위해서 국회, 지방의회의 지지 획득이 필수적이다. 특히 국방정책의 경우 민주화 이후 정책과정에 있어서 국회의 중요성에 대한 인식은 점점 커져왔으나 지방의회에 대한 관심과 대응전략은 부족했다. 지방자치제의 실시로 지방자치단체는 더 이상 중앙정부의 하위기관이 아니며, 지방자치단체에 대한 상명하복 관계는 더 이상 있을 수 없게 되었고, 민선 지방자치단체장이나 지방의회 의원들은 지역경제 활성화 등 철저하게 지역주민의 이익을 최우선적으로 고려하고 있어서 지방자치단체의 적극적인 지원과 협조 없이는 중앙정부가 주도하는 공공사업을 원활하게 시행 할 수 없는 것이 오늘날의 현실이다(백일현, 2009 : 11). 제주도의회는 정부차원의 지원 약속을 명백히 할 것을 요구하며 공사 착수를 위한 주요안건에 대해 법적 절차적 문제를 지적하거나 심의를 보류하자 국방부 장관은 2009년 11월 제주도의회를 찾아 안건 처리 협조를 당부하기도 하였다. 즉, 정부는 국책사업의 예산 편성권을 쥐고 있는 국회 뿐 아니라 자치권에 의해 정책에 영향을 미칠 수 있는 지방의회에 대해서도 정보제공과 설득의 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 정부의 대국민 신뢰 구축, 군의 이미지 개선이 절실하다. 문제의 흐름의 대부분은 국민의 정부에 대한 불신에 기초하였다. 최초 제주해군기지정책이 추진되던 시기 해군기지를 유치함으로써 지역주민이 얻은 경제적 효과에 대해 반대측은 해군이 제시한 내용이 과장되어 있다고 주장하였고, 제주민군복합항으로 확정된 이후에는 무늬만 민군복합항일 뿐 실제 군항으로 추진되고 있다는 의혹이 지속적으로 불거졌으며, 국방부-국토해양부-제주도간 MOU가 체결되었음에도 불구하고 정부의 지역사업 지원의지를 믿을 수 없으므로 법적 근거를 마련하라는 주장이 제기되었다. 이러한 신뢰의 문제에 관하여 2007년 국방위의 해군 국정감사 시 유재건 의원이 도민의 반대에는 군에 대한 국민들의 불신도 일부 관여되어 있다는 지적⁶⁴⁾은 새겨들을 만하다.

64) 국방위 국정감사 시 유재건 의원 발언 내용, 2007년 10월 23일

“...정말 실력 있는 해군이 되기 위해서는 제주해군기지가 필요한데...이 필요성이 아주 대단한데 아직도 50% 조금 넘게 찬성하고 40%가 훨씬 넘는 사람이 반대를 하고 있다고 하는 그 이야기는 자연보호 때문에 반대하고 그러는 것보다도 그동안 쌓아온 우리 해군들에 대한 국민들의 불신 같은 것은 혹시 거기 관여되어 있는 것은 아닌가 하는 것도 반성해 볼 필요가 있다, 의미 있는 일이다, 그런 얘기를 제가 지적하고 싶습니다...이 사람들이 걱정하는 것이 오염에 대한 걱정입니다. 환경오염방지시설을 구비하고 예방활동을 해야 된다고 생각하는데 군의 주장을 이분들이 크게 신뢰하면 반대가 덜할 텐데, 신뢰문제가 관련이 된다고 생각합니다...”

또한 제주도 군사기지 특위가 호주 시드니 WAFF Base와 싱가포르의 CHANGI Base를 시찰하고, 주민간담회를 실시한 후 발표한 결과보고서⁶⁵⁾에 따르면, 호주와 싱가포르 주민들은 공통적으로 정부와 군을 크게 신뢰하고 있다. 즉, 핵잠수함, 항공모함이 입항에 대해서도 주민들은 만약 위해요소가 있다면 국가에서 입항을 허가하지 않을 것이라고 믿고 있으며, 정부가 기지건설과정에서 발생하는 문제에 대해서도 깨끗하게 처리할 것이라고 신뢰하고 있었다. 또한 일상생활에 스며든 해군기지는 군과 민의 협력체계를 통해 발생할 수 있는 문제를 최소화 하는데 역할을 다하고 있다는 해외 사례는 정부 신뢰와 군의 대국민 이미지 구축과 관련하여 우리의 국방정책에도 시사하는 점이 크다.

셋째, 국책사업 추진 시 중립적인 공론기관 설치가 필요하다.

제주민군복합항 추진 과정에서도 갈등해결을 위해 많은 회의체가 구성되고, 공론의 장이 마련되었다. 국회에서는 야5당 진상조사단과 예결위 조사소위가, 제주도의회에는 군사기지특위, 갈등해소특위가 설치되었고, 정부 내 청와대 시민사회수석실, 국무총리실 주관 대책회의를 실시하였으며, 제주도내에서는 민관TF가 구성되었을 뿐 아니라 다양한 학술토론회와 도민대토론회, 설명회가 열렸다. 하지만 군사기지특위에서는 반대입장의 위원들이 사퇴하였고, 총리실 주관 기술검증위원회는 위원 구성의 중립성 논란을 불러일으켰으며, 도민대토론회나 설명회는 수차례 반대측의 불참으로 파행되었다. 따라서 프랑스의 ‘국가공공토론위원회(Commission National du Debat Public : 이하 CNDP)’와 같은 선진국형 갈등예방을 위한 참여적 의사결정 제도를 도입할 필요가 있다. CNDP는 환경 및 국토개발사업과 관련하여 숙의민주주의를 도입하여 시민참여를 보장하고, 공공토론의 활성화를 통해 주민선택권을 보장하는 제도로 공공토론을 통해 사업전반에 대하여 공중의 의사를 수렴·반영함으로써 사업의 효율적인 진행을 도모한다.⁶⁶⁾ 국회, 지방의회, 사법부, 환경단체, 관료, 갈등관리 전문가 등으로 구성되는 중립적인 참여기구인 CNDP를 한국사회적 맥락에 맞게 발전시킨다면 국책사업으로 인한 장기간의 갈등과 국론분열, 국비손실을 최소화할 수 있을 것이다.

65) 제주도의회 군사기지건설관련특별위원회, “군사기지건설관련 특별위원회 활동결과 보고서”, 2007년 6월, p.12-16.

66) 사회통합위원회, 「가칭 ‘국가공론위원회’의 효과적 운영방안 연구」, 2012년 8월, p.3-4.

넷째, 성숙한 시민의식이 필요하다.

공공사업과 관련된 환경이나 사회변화는 한정된 지역의 일부 이해당사자에게 현저한 희생을 수반하는 경우가 많기 때문에 이해당사자간의 협상이나 양보가 쉽지 않은데 최근의 갈등경향을 보면 직접적인 이해관계를 갖는 이해당사자보다 외부효과에 의하여 영향을 받는 간접적 이해당사자의 반발이 더욱 거세지고 있어 앞으로 갈등관리를 위한 이해당사자의 선별과 조정협상이 더욱 복잡하고 어려워질 수 있음을 보여주고 있다(윤일기 2006 : 14-17 ; 김상권, 2008 : 22-31).⁶⁷⁾ 2007년 강정마을 주민들은 해군기지 유치를 희망하는 기자회견 시 환경단체 및 반대단체의 도움을 정중히 거절한다는 입장을 표명하였고, 2011년 국방부-국토해양부 장관의 합동담화문에서는 외부단체의 반대활동 중지를 요청하였다. 또한 예결위 조사소위(2011.9.6.)에서 우근민 제주도지사는 당사자 해결원칙을 강조하기도 하였다.⁶⁸⁾ 즉 외부단체의 지나친 개입과 과격 시위, 설명회 저지 활동 등은 정부와 지역주민간의 의사소통을 저해하였다. 따라서 민주적인 참여와 평화적인 소통을 기반으로 합리적인 목소리를 내는 성숙한 시민의식은 성공적인 공공정책 추진의 전제조건이다.

제4절 연구의 한계 및 발전방향

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저, 방법적 측면에서는 질적 분석으로 연구자의 주관관을 완전히 배제할 수 없었다. 또한 내용적 측면에서는 체제이론을 도입하는 과정에서 ‘환류’의 과정을 세부적으로 설명하지 못했다는 점과 국회와 지방의회 각각의 활동에 대

67) 백일현, “군사시설사업의 갈등관리에 관한 연구 : 직도사격장 현대화사업과 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교, 2009, p.10에서 재인용.

68) 예산결산특별위원회 제주해군기지(민.군복합형기항지) 사업조사소위원회 회의록, 2011년 9월 6일
우근민 제주특별자치도지사의 발언내용은 다음과 같다. “민군복합항과 관련된 문제들을 풀어감에 있어서 평화적 해결의 원칙과 당사자 해결의 원칙 등 두 가지 원칙이 중요하다고 생각을 합니다....당사자 해결의 원칙은 우선적으로 강정마을, 제주도, 제주도의회 등과 같은 제주도 내 직접적 당사자들이 다 함께 최선의 해결 방안을 마련하는 것이 중요하다는 뜻을 담고 있습니다. 문제 해결에 도움을 주려는 뜻을 모르는 바는 아니지만 외부 단체들이 지나치게 개입하는 것은 당사자 해결의 원칙을 훼손하여 오히려 문제를 악화시킬 수 있음을 말씀드리고 싶습니다.”

해 분석하였으나 국회와 지방의회 간 상호작용과 영향력 행사에 대한 설명이 없었다는 점 등의 한계가 있었다. 또한 Kingdon의 정책흐름 모형 자체의 이론적 한계로 정책변동을 정책문제, 정치, 정책대안의 세가지 흐름의 우연한 결합으로 봄으로서 미래정책에 대한 예측성이 떨어지고 학습도구에 지나지 않는다는 비판(정창훈, 2012 : 13) 역시 본 연구의 한계로 지적할 수 있겠다.

특히 제주민군복합항 사업은 공정률이 50%를 넘은 현 상황에서도 진상조사 논란, 원희룡 신임 제주도지사의 원점 재검토 의사표명 등 그 갈등이 현재진행형이다. 따라서 향후 공사가 완료된 후 사업 전 과정을 조망하여 참여자간 동태적 관계와 함께, 정책의 효과와 추진과정에서 발생한 유무형의 비용을 분석하고, 현재의 정책결정과 시민참여를 보다 발전적으로 제도화 시킬 수 있는 방안에 대한 연구가 이루어진다면 향후 공공정책의 성공적인 추진을 위한 유용한 자료가 될 것으로 보인다.

참고문헌

<단행본>

- 국무총리실. 「국무총리실 5년의 기록 : 조화로운 정책 선진 대한민국」, 2013.
- 김동훈. 「지방의회론」 서울 : 박영사, 2002.
- 김영래. 「한국 의회정치와 반성과 개혁과제 - 한국의회정치와 제도개혁」 서울 : 한울 아카데미, 2004.
- 김항규. 「행정철학」 서울 : 대영문화사, 2009.
- 김현우. 「한국국회론」 서울 : (주)한국학술정보, 2010.
- 남궁근. 「행정조사방법론」 서울 : 법문사, 2013.
- 박계옥. 「정책동학의 이해」 서울 : 미래의 창, 2013.
- 유 훈. 「정책변동론」 서울 : 대영문화사, 2009.
- 윤영진. 「새 재무행정학」 서울 : 대영문화사, 2010.
- 양승일. 「정책변동론」 서울 : 양서원, 2006.
- 이청수. 「지방의회론」 서울 : 브렌즈, 2011.
- 정정길. 「행정학의 새로운 이해」 서울 : 대명출판사, 2005.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금 공저. 「정책학원론」 서울 : 대명출판사, 2003.
- 차영구. 「국방정책의 이론과 실제」 서울 : 오름, 2002.
- 최민수. 「지방의회 의안심사」 서울 : 서강출판사, 2002.
- 한석태. 「정책학 개론」 서울 : 대영문화사, 2013.
- Kingdon, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York : Longman Publishing Group, 2010.

<논문 및 간행물>

- 강민철. “FMECA 기법을 통한 군기지 입지 갈등관리에 관한 연구 : 제주 해군기지 사

- 례를 중심으로”. 박사학위논문, 한남대학교, 2012.
- 공병영. “정책변동과정에서 집행평가의 영향에 관한 연구 : 외국어고등학교 정책추진과정을 중심으로”. 박사학위논문, 서울대학교, 2012.
- 권은실. “국회 법안심사 소위원회 의사결정 요인에 관한 연구 : 17대 국회 보건복지위원회 및 산업자원위원회 분석을 중심으로”. 석사학위논문, 서울대학교, 2012.
- 고대원. “국제평화와 비군사화 방안 : 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로”, 「평화연구」 제17권 제2호(2007) : 1-79.
- 김길수. “정책대상집단의 정책수용과 저항에 관한 연구 : 핵폐기물 처분장의 입지사례를 중심으로”. 박사학위논문, 동국대학교, 1996.
- 김길웅. “군사시설 입지갈등에 관한 연구 : 기무사령부 이전과 제주 해군기지 건설 사례를 중심으로”. 박사학위논문, 원광대학교, 2013.
- 김상숙. “Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 규제정책 형성 과정 분석 : 유통산업 규제정책 사례를 중심으로”. 석사학위논문, 이화여자대학교, 2013.
- 김세윤. “의미연결망분석을 통한 국방갈등 쟁점분석 : ‘제주 해군기지’ 갈등사례에 대한 조선일보와 한겨레 기사를 중심으로”. 석사학위논문, 연세대학교, 2013.
- 김원용. “공적 이슈에 대한 효과적 국민 의사 수렴수단으로서 公論調査(deliberative poll)에 대한 연구”, 「사회과학 연구논총」 Vol.11(2003) : 209-232
- 김은주. “공공갈등관리 영향요인에 관한 연구 : 제주 해군기지 건설 사업 사례를 중심으로”. 석사학위논문, 서울대학교, 2008.
- 김정민. “국민연금제도의 국회 정책결정과정에 대한 연구”. 석사학위논문, 서울대학교, 2007.
- 김현수. “지방의회 운영 개선 방안에 관한 연구 : 익산시의회를 중심으로”. 박사학위논문, 원광대학교, 2013.
- 노준현. “제주 해군기지 건설의 산업연관적 생산과급효과 분석”. 석사학위 논문, 국방대학교, 2007.
- 박하정. “사회복지정책결정과정의 정책네트워크 연구 : 노인장기요양보험법과 노인복지입법사례를 중심으로”. 박사학위논문, 경희대학교, 2008.

- 백일현. “군사시설사업의 갈등관리에 관한 연구 : 직도사격장 현대화사업과 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로”. 석사학위논문, 서울대학교, 2009.
- 사회통합위원회. “가칭 ‘국가공론위원회’의 효과적 운영방안 연구”, 2012.
- 서재한. “국회 국정감사제도의 개선방안에 관한 연구 : 감사원 정책감사와 비교를 통하여”. 석사학위논문, 고려대학교, 2013.
- 신동준. “행정수도이전정책 변동과정에 관한 연구”. 석사학위논문, 서울대학교, 2012.
- 손준영, 이수형. “지방의회의 의견표명에 관한 연구 : 대구광역시의회와 오사카부의회를 중심으로”, 「대한정치학회보」 Vol.8 (2000) : 5-7.
- 신혜리. “예산심의과정에서 나타난 거시예산과 재정개혁에 관한 연구 : 국회 예산결산특별위원회를 중심으로”. 석사학위논문, 이화여자대학교, 2013.
- 양진규. “관광정책결정과정의 정책네트워크에 관한 연구 : 제주특별자치도 정책결정 참여자를 중심으로”. 박사학위논문, 제주대학교, 2009.
- 오상준. “국방정책의 갈등형성에 관한 연구”. 박사학위논문, 제주대학교, 2011.
- 유재만. “제주 해군기지 건설과 제주 세계 평화의 섬의 양립 가능성에 관한 연구”. 석사학위논문, 창원대학교, 2006.
- 이상호. “지방의회 의정활동의 만족도에 관한 연구 : 성남시의회를 중심으로”. 박사학위논문, 가천대학교, 2013.
- 이영윤. “지역언론의 담론 및 생산구조 분석 : 제주지역 신문의 ‘제주해군기지’ 관련 사설을 중심으로”. 석사학위논문, 제주대학교, 2011.
- 이영재. “지적제조사사업의 정책변동에 관한 연구 : 정책흐름모형(Policy Stream Model)을 중심으로”. 박사학위논문, 숭실대학교, 2012.
- 이윤식. “정보관리과와 정책과정-정책과정에 있어서 정보관리의 역할과 한계”, 「한국행정학보」 제24권 제2호(1990) : 693-718.
- 이종주. “제주 해군기지 건설의 경제적 파급효과에 관한 연구”. 석사학위논문, 국방대학교, 2006.
- 장래숙. “지방의회의 출산장려 및 양육지원관련 조례제정과정에 관한 연구 : 대전광역시의 사례를 중심으로”. 박사학위논문, 대전대학교, 2010.

전영권. “지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구 : 갈등과 협력을 중심으로”. 박사학위논문, 대구대학교, 2011.

정창훈. “예산변동에 내재된 규칙성 및 변동기제 분석”. 박사학위논문, 서울대학교, 2012.

조성호. “정책의제 설정과정상의 정책대안의 평가에 관한 연구: 지방행정체제 개편논의를 중심으로”, 「국가정책연구」 Vol.20 (2006) : 162-163.

주용범. “정부정책 집행과정에서의 정책불응에 관한 네트워크 분석 : 제주해군기지 입지를 중심으로”. 박사학위논문, 동양대학교, 2013.

허재권. “지방의회의 입법전문성 강화방안에 관한 연구 : 충청남도를 중심으로”. 석사학위논문, 한남대학교, 2002.

<인터넷 사이트>

국회회의록시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/record>)

국회의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill>)

새누리당 (<http://www.saenuriparty.kr>)

새정치민주연합 (<http://npad.kr/npad>)

세계평화의섬 (<http://www.peace.jeju.kr>)

제주민군복합형관광미항 건설사업단 (<http://jejunbase.navy.mil.kr>)

제주특별자치도의회 회의록 (<http://record.council.jeju.kr>)

정책브리핑 (<http://www.korea.kr>)

카인즈 (<http://www.kinds.or.kr>)

Abstract

Policy constantly changes and evolves like a living organism. In a modern society, in which complex and a high level of professionalism are required, the administration is commonly viewed as the main agent for handling the process of policy change. In particular, national defense policy requires a high level of professionalism and security compared to other fields. Thus, the accessibility to policy making and the decision-making power of the national assembly or a local council are much more limited.

However, profit and value conflicts, which once were taboo in the field of national defense, have come to the surface due to the diversification, democratization, and localization of society. Furthermore, the support of the national assembly, a representative body of the people, and the relevant local council are now required for successful execution of national defense policy. Accordingly, in considering the questions, “what role do the national assembly and the local council play in the process of policy change and what efforts should government make for the successful promotion of policy?,” this study analyzes policy change by focusing on the role of the national assembly and a local council. In addition, ‘the construction project of Jeju civilian-military complex tour beauty harbor,’ which is a representative example of policy change for national defense policy, has been selected for the case analysis.

By applying Kingdon’s policy stream model and system theory to Jeju’s civilian-military complex harbor project, this study examines the following issues: first, the agenda-setting process of Jeju’s naval base project; second, the effects of the national assembly and the local council on Kingdon’s three streams in the transition stage of the policy system after committing to the project; and third, the difference in the ways the national assembly and local council affect policy.

The study has come up with the following results: first, the agenda-setting process of Jeju's naval base project can be explained through a combination of Kingdon's three streams; second, the national assembly and the local council have differentiated sets of stream problems, a different control rate of the policy stream and variously affect policy revision and its content. In addition, it was found that the adjusting of policy was determined through the policy stream; and third, the national assembly usually established the most practical policy goals through budgetary reviews and Jeju council had a big effect on the pace of promoting the project through deferring consent rights related to administrative procedures.

As this study theoretically traces the process of change of Kingdon's three streams in the whole process of policy change, it verifies the phenomenon of dynamic change of policy in greater detail. By analyzing aspects of activity through two dimensions of a policy system, the national assembly and a local council, the study contributes to the development of a government's multidimensional counterstrategy. It has significance given the fact that it conducts an overall analysis of the authority that a national assembly and a local council can exercise. In addition, the study finds that acquiring the support of both the national assembly and the local council is necessary for the successful promotion of policy, and that the need for government to build people's trust and improve the military's image is urgent. It finds that the establishment of a neutral public organization like CNDP is needed and that, above all, a degree of mature civic awareness is important.

Key Words: Jeju civilian-military complex harbor, Jeju naval base, Kingdon's policy stream model, national assembly, local council

Student Number: 2012-21969